



Aimo Ryynänen

**KUNNALLISHALLINNON
KANSAINVÄLISET
VAIKUTTEET**

A photograph showing a dense collection of national flags flying from tall, silver poles against a clear blue sky. The flags are of various colors and designs, including the Union Jack, the Australian flag, the German flag, the Swiss flag, and the United States flag. In the background, a large, dark blue flag is partially visible, possibly the flag of the European Union. The flags are arranged in a way that creates a sense of depth and movement.

Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet

AIMO RYYNÄNEN

**Kunnallishallinnon
kansainväliset vaikutteet**

Copyright ©2012 Tampere University Press ja tekijä

Myynti

Tiedekirjakauppa TAJU

Kalevantie 5

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puhelin 040 190 9800

fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

www.uta.fi/taju

<http://granum.uta.fi>

Taitto

Maaret Kihlakaski

Kansi

Mikko Reinikka

ISBN 978-951-44-8672-2

ISBN 978-951-44-8740-8 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Tampere 2012

Sisällys

1. Alkusanat	7
2. Johdanto	12
3. Historiallisen taustan merkitys	19
4. Nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon luomisen kansainväliset vaikutteet	27
5. Saksalaisen oikeusalueen merkitys kunnallisen itsehallinnon muotoutumisessa	35
6. Kunnallista itsehallintoa koskevan käsityksen muotoutuminen ..	44
7. Toisen maailmansodan jälkeisen hyvinvointivaltioideologian pohjoismaiset juuret	63
8. Lyhyt vapauden kausi	70
9. Anglosaksisen new public management -ideologian voittomarsi	77
10. Kuntalaki eri vaikutteiden yhdistelmä.....	94
11. Demokratiakäsitysten erilaisuus kunnallishallintojärjestelmien erilaisuuden selittäjänä	108
12. Eurooppalaisten vaikutteiden vahvistuminen	125
13. Konstitutionalismi ja demokratia	141
14. Kunnallisen itsehallinnon yleiseurooppalaiset piirteet	148
15. Mikä kunnallisen itsehallintomme toteutuksessa on omaperäistä?	184
16. Suomalainen panos kunnallisen itsehallinnon kansainvälisessä uudistamistyössä	209
17. Tutkimuksen reagointitarve muutoksiin	214
18. Kehittämislinjojen välinen kilpailu	231
19. ”Uuden yhteiskunnan” rakenne	250
20. Yhteenvetoa	277
Lähteet	284

I. ALKUSANAT

Suomalainen kunnallishallinto ei ole koskaan ollut kansainvälisistä vaikutteista vapaa. Tätä seikkaa on usein myös kritisoitu ja naureskeltu, esimerkiksi koulu-uudistuksen väitetyt itäsaksalaisen kopioinnin johdosta. 1980-luvun lopulla puolestaan innostuttiin silloisen neuvostojohtajan Gorbatshevin uudistuspolitiikasta niin, että oman maammekin julkisen hallinnon uudistamista alettiin nimittää perestroikaksi. Suomalaisen kunnallisen itsehallinnon vaikutteet ovat kuitenkin lännestä. Kunnallishallinnon juuret ovat syvällä pohjoismaisen paikallishallinnon perinteessä. Kunnallisen itsehallinnon ideologia ja hallinnollinen malli on aikanaan haettu Saksasta. Nämä tunnetut tosiasiat on kirjattu muun ohella vuoden 1995 kuntalakia valmistelleen kunnalliskomitean mietintöön.¹

Liki kaikki suuret kunnallishallinnon toimintakulttuuria leimaaneet aallot ovat olleet kansainvälistä taustaa omaavia. Tällaiset aallot näyttävät seuraavan toisiaan yhä tiuhemmissa sykleissä. Suunnittelevan hallinnon uudistusideaali 1960-luvulla sai jalansijan myös suomalaista kunnallista itsehallintoa koskevasti ja eli aina 1990-luvun puoliväliin saakka. Sittemmin 1980-luvulla nousivat keskiöön sellaiset teemat kuin byrokratian karsiminen, sääntelyn purkaminen ja yksityistäminen.

1. KM 1993:33, 113.

Ennen kuin kyseisten uudistussysäysten kaikkia tuloksia oli koettu, oli edessä jo uusi julkisen toiminnan uudistamisen ideologia, uusi julkisjohtaminen. Siinä esikuvia suomalaiseseen hallinnon uudistamiseen tarjosivat niinkin eksoottiset ja hallintokulttuuriltaan erilaiset maat kuten Uusi-Seelanti.

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon vuonna 1989 oli merkittävää myös kunnallishallinnon kansainvälisen vuorovaikutuksen laajentumisen valossa. Samana vuonna käynnistyi Suomen liittyminen Euroopan neuvoston keskeisimpään kuntia koskevaan peruskirjaan, paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Monilta osin sitä kautta jouduttiin arvioimaan kunnallisen itsehallinnon toimintaperiaatteita uudelleen. Se edellytti myös lainsäädäntömme muuttamista. Mutta millaisia kansainvälisiä vaikutteita kuntien 2010-luvulla on seurattava, on monin osin avoin kysymys.

On myös mielenkiintoinen kysymys, miksi tiettyjä ideoita hallinnon uudistamisessa pidetään parempina kuin toisia ja toisaalta taas sellaisia ideoita puuttuu, joita tarvittaisiin hallinto-organisaatioiden uudistamiseksi. Vielä mielenkiintoisempi on kysymys siitä, miksi hyvin samanlaiset ideat hallinnon uudistamiseksi saavat ilmauksensa eri maissa ja eri aikoina, ongelmien ja olosuhteiden eroista huolimatta (kuten 1930-luvun USA:n ja 1990-luvun Euroopan hallinnonuudistuskustelut).²

Voidaan kysyä, miksi tällainen kirja. Mitä hyötyä on tarkastelulla kunnallisen toimintamme muutoksista kansainvälisten vaikutteiden valossa? Kuluneen sanonnan mukaan emme voi ymmärtää nykytilaa, elleimme tiedä sitä, miten tähän päivään on tultu. Kunnallisen itsehallinnon suhteen sanonta pätee osuvasti. Kysymykseen esimerkiksi itsehallinnon nykyisestä vahvuudesta on mahdoton vastata ilman tietoa aiemmista vaiheista. Sama sopii kansainväliseen vertailuun. Kuntien vastuut ja ongelmat ovat yhä suuremmassa määrin samankaltaisia, erityisesti Euroopassa. Vuorovaikutus ja eurooppalainen lainsäädäntö lisäävät yhteisyyttä. Kunnat ja kaupungit ovat ”palanneet” eurooppalaisiksi toimijoiksi kansallisvaltiokeskeisen 1900-luvun maailmasta.

2. Ahrne 1998, 116.

Kuntien ja kaupunkien haaste on nyt, miten niiden toteuttamaa kansanvaltaa kehitetään hyvänä hallintona, ”good governancena”.³ Tässä ne voivat oppia hyviä käytäntöjä paitsi toisiltaan, myös erityisesti Euroopan neuvoston työstä. On kuitenkin tärkeää edelleen tunnistaa sellaiset kansalliset erityispiirteet ja -tarpeet, jotka on pidettävä arvossa tai joihin kansainväliset vaikutteet on sopeutettava. On myös kyettävä tekemään ero kestävän ja päiväkohtaisten hallinnon muoti-ilmiöiden välillä. Tätä lähtökohtaa ei nimittäin kovin hyvin ole pidetty voimassa.

Suomalaisen julkisen hallinnon ja päätöksentekojärjestelmän voidaan sanoa rakentuneen pala palalta, vähin erin ja monenlaisten historiallisten käänteiden sanelemana. Siinä on jäänteitä suuriruhetinaskunnan ajoilta, itsenäisyysjulistuksesta, sodanjälkeisen kauden autoritäärisyydestä, hyvinvointivaltioajattelusta ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen nousseesta yksilökeskeisyydestä ja managerismista. Selkeä kokonaisnäkemys on puuttunut.⁴ Hieman liioitellen voi sanoa, että on innostuttu milloin minkäkin maan ja hallintoideologian mukaisista päiväkohtaisista malleista, viimeksi esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksessa Tanskan aiemmin tekemästä kuntaliitosreformista. Mannereurooppalaisten vaikutusten omaksumisesta huolimatta maamme hallinnon erityispiirteet johtuvat historiastamme. Keskustelussa todetaan usein, että Suomessa toteutuu pohjoismainen kunnallinen demokratia. Ajatus on yleinen, mutta osin harhaanjohtava. Suomalainen järjestelmä on Suomen historian ainutkertainen tuote. Leimallista mallillemme ovat virkavaltaisuus ja poliittiseen konsensusseen ohjaavuus. Virkavaltaisuus tarjoaa virka- ja luottamushenkilöille vahvan, miltei horjumattoman aseman suhteessa kuntalaisiin.⁵ Tämän problematiikan ja näiden seikkojen tarkastelu on yhtenä kirjan keskeisen huomion kohteena.

3. 50 years of local and regional democracy 2007, 78.

4. Sauri 2003, 12.

5. Ylönen 1993, 33 ja 39 ja Nummela – Ryyänen 1996, 31. Kivinen on todennut, ettei Suomen virkavaltaakeskeisyydellä ole veroista läntisessä lähiympäristössä. ”Ruotsi on holhousvaltioiden kärkiryhmässä, mutta sielläkin toimitaan enemmän kansalaisyhteiskunnan ehdoilla, ja toimien taustoja pohditaan paljon laajemmin kuin meillä – olkoonkin että myös Ruotsin täytyy muuttua voimakkaasti, mikäli se aikoo pärjätä koventuneessa maailmassa ja tietoyhteiskunnan olosuhteissa.” Kivinen 1999, 59.

Suomi on parissa vuosikymmenessä siirtynyt Pohjois-Euroopan eristyneintä elämää viettäneestä periferiasta täysivaltaiseksi kehittyneeksi kansakunnaksi. Sen elintaso ja hallintoakin on ihailtu.⁶ Maamme kansainväliset yhteydet ovat olennaisesti laajentuneet. Globalisaation ja integraation osapuolten tuntemuksen tarve on nopeasti kasvanut erityisesti konkreettisen ja vertailukelpoisen tiedon osalta.⁷ Samalla on tullut tarpeelliseksi myös mahdollisten kansallisten erityispiirteiden arviointi suhteessa kansainvälisiin vaikutteisiin ja paineisiin.

Erityisesti yksi asia vaatii esille nostamista jo tässä yhteydessä. Lukijaa voi hämmästyttää käyttämäni lähdepohja. Kotimaisen ja ruotsalaisen tutkimuksen ja puheenvuorojen ohella suurin osa on saksankieliseltä kielialueelta, Saksasta, Itävallasta ja Sveitsistä. Tähän on useita syitä. Jäljempänä valintaa perustellaan tarkemmin erityisesti oikeus- ja hallintokulttuurimme taustalla ja yhteisyydellä mannereurooppalaisen kunnallisen itsehallintokäsityksen kanssa. Tämä tietämys ja yhteys kuitenkin näyttävät tämän päivän uudelta kuntatutkijapolvelta kadonneen. Mannereurooppalaista keskustelua ei tunneta. Kuitenkin on todettavissa, että esimerkiksi Euroopan neuvoston demokratia- ja hallintosuosituksissa merkittävänä painotuksen antajana on mannereurooppalainen näkemys kunnallisesta itsehallinnosta. Aivan erityisen selkeästi tämä on nähtävissä Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjasta.⁸

Yliopiston opettajan ja tutkijan tehtäviin kuuluu välittää tietoaan ja kokemustaan yhteiskunnan muille osapuolille, ennen muuta toiminnan maksajille, kansalaisille. Käsillä olevaan tarkasteluun olen pyrkinyt sisällyttämään kumpaakin, tietoani tutkijana ja kokemustani kunnan viranhaltijana ja luottamushenkilönä sekä hallinnon kehittäjänä ja kuntien eurooppalaisen tason organisaatioiden toimintaan osallistujana. Tosin vain harvoissa tapauksissa tällaiset kirjalliset esitykset kykenevät hankkimaan oikeutustaan merkityksellään tai loistokkuudellaan. Näin en usko tapahtuvan nytäkään, tämän käsillä olevan kirjallisen esityksen

6 Tällainen kohde on ollut esimerkiksi Suomen koulujärjestelmä, joka on menestynyt kansainvälisissä PISA-arvioinneissa erinomaisesti.

7 Temmes 2001, 59.

8 Knemeyer 1989 ja Pöyhönen 1990 a, 124.

tapauksessa. Vähin, mitä voi toivoa, on näkemysten edesauttaminen jatkokeskusteluun. Siihen on nyt ajankohtainen tarve, sillä tuskin milloinkaan nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon historiassa on kunnallisen itsehallinnon perustaan ja keskeisiin yksityiskohtiin ollut kohdistumassa sellaista järjestystä kuin tällä hetkellä. On myös vaara, että muutamme monilta osin eurooppalaiseksi hallintokummajaiseksi sen sijaan että kehittäisimme kansalaislähtöistä, ”alhaalta ylös” -perusteista monitasohallintoa. Arviointi puheenvuoroni merkityksestä jää lukijalle.

Tampereella viimeisenä virassaololukukautena syksyllä 2011

Aimo Ryyänen

2. JOHDANTO

Paikallisten ja alueellisten itsehallintoyksiköiden suhteellisen suuri riippumattomuus keskushallinnosta on ikivanhaa perua. Oikeus itsehallintoon on varhempaa kuin asiaa kuvaava termi.¹ Perinteet omavastuiseen asioidenhoitoon ovat monissa tapauksissa yhtä vanhoja tai vanhempia kuin valtio itse. Esimerkiksi Unkarilla on tässä mielessä perinteitä noin vuodelta 1000. Monien Englannin kaupunkien vapaakaupunkioikeudet ovat peräisin normannilaiskuninkaiden ajoilta. Saksan kaupungeilla oli 1100- ja 1200-luvulla luultavasti laajempi autonomia kuin koskaan myöhemmin. Myös Ruotsin ja Suomen paikallisen itsehallinnon perinteiden on katsottu olevan ikivanhoja. Sveitsissä vallitsevan doktriinin mukaan paikallinen itsehallinto perustuu periaatteessa siihen, että se on historiallisesti katsoen vanhempi kuin kantonien ja valtion itsemääräämisoikeus. Sen sijaan paikallishallintojärjestelmä, joka suuremmassa määrin antaa kansalaisille oikeuden osallistua paikallisten asioiden hoitoon, on useimmissa tapauksissa varsin nuori. Vasta Municipal Corporations Act teki vuonna 1835 lopun Englannin kaupungeissa usein vallinneista oligarkkisista hallintojärjestelmistä. Vuoteen 1888

1. von Unruh 1995, 23. Kuten Koivukoski 1985: „Itsehallintoperiaatteita ei olekaan synnytetty kunnallislakien myötä vaan ne ovat paljon vanhempaa perua.”

saakka paikallishallinto Englannin maaseudulla oli melkein yksinomaan rauhantuomarien käsissä.²

Kunnallisen toiminnan organisoitumismuodolla, mukaan lukien suhteellisen suuri itsenäisyys, katsotaan kuitenkin olevan alkuperänsä ensisijaisesti niissä hallintoperiaatteissa, joita katolinen kirkko sovelsi ennen uskonpuhdistusta. Ortodoksista kirkkoa Venäjällä puolestaan leimasi feodaalinen kontrolli paikallisten kirkollisten asioiden suhteen. Muun ohella tästä syystä Venäjällä on puuttunut paikallinen itsehallintotraditio, jollaisena se läntisessä Euroopassa on ollut.³

Kunnallishallinnon Suomessa vuonna 1865 tapahtuneen uudistamisen aatteellisia juuria on etsittävä jo kaukaa 1700-luvun puolelta, jolloin alkoi vastavaikutus valtioabsolutismia vastaan. Yhtenä keskeisimmistä vaikuttajista on nostettavissa esiin Adolf Ivar Arwidsson (1791 – 1858), joka oivalsi ensimmäisten joukossa, ettei Porvoon maapäivillä 1809 ollut saatu mitään pysyvää taetta valtiolliseen olemassaoloon. Suomen kansa oli asetettu vaihtoehtojen tienhaaraan: ”Ruotsista irti reväisty, muutamien lakipykälien varassa työnnettynä Venäjän kansojen mereen. Oliko siitä kasvava kansakunta, vai oliko tukahtuva alkuunsa sen olemuksen keskeneräinen itu?” Tässä vaihtoehtojen valinnassa suomalaisuus ja kansallishenki olivat kyllä tärkeitä, mutta tärkeintä oli poliittinen aktiviteetti, kansallismieli. Vain sen avulla syntyi ”tyhjään” valtio-kehykseen kansakunta-sisältö.⁴

Suomessa liberalismi ja kielellisen kansallisuuden pohjalle rakentuva fennomania nousivat 1800-luvun voimakkaimmiksi muutosta vaativiksi poliittisiksi suuntauksiksi. Suomalaisen liberalismin kantavaksi teemaksi nousi oikeusvaltiollinen ajattelu. Fennomania oli talonpoikien, papiston ja maanomistuksen intresseihin kiinnittynyt, kielellisiä ja sosiaalisia kysymyksiä painottanut enemmänkin arvokonservatiivinen kuin liberalistinen suuntaus.⁵

Kunnallisen itsehallinnon idean juurruttamisessa merkittävä oli jo varhemmin, vuonna 1808 annettu Preussin kaupunkijärjestys. Sen

2. Lindman 1963, 444.

3. Lidström 1995, 105-106.

4. Rommi 1992, 22 – 23, ks. Jussila 1987, 68.

5. Soikkanen 1966, 115 ja Heikkinen – Tiihonen 2009, 352.

laatijana oli kunnallisen itsehallinnon isäksi usein nimitetty vapaaherra vom Stein. Uudistus nojasi peruslähdekohdiltaan kuitenkin historialliseen jatkumoon, mitä vom Stein perusteli muun muassa seuraavasti:

”Mutta tällaiselle tarkoituksenmukaiselle ja toivottavalle kuntalaitoksen järjestämiselle ei tarvita mitään uuden luomista, vaan ainoastaan vanhan uudelleen aikaansaaminen joillakin muutoksilla, joita kokemus ja ajan henki edellyttävät. Saksassa oli kaikkialla kunnallis- ja kaupunkilait, kaupunginvaltuustot, pormestarit, kylissä lautamiehet, kihlakunnanoikeudet, kunnan esimiehet, istuntopäivät, pitäjänkokoukset. Byrokratia tarttui XVIII vuosisadan alussa ja kuluessa kaikkeen kunnalliseen toimintaan, osavaltiolliset virkamiehet purkivat kaiken valtaansa, etäiset osavaltiokollegiot halusivat päättää pienistä paikallisista asioista, ne jäivät läpinäkymättömiksi, kuntahenki katosi, ja kunnan asukkaat etääntyivät kunnallisista asioista.”⁶

Vapaaherra vom Steinin näkemysten taustana oli tosiasia, jonka mukaan yhteiskunnan osallistuminen poliittisen vallan käyttöön, verrattuna Preussia vaikkapa Englantiin ja Ranskaan, oli heikompaa. Sitä vastoin hallitus ja byrokratia olivat vahvempia. Tällä seikalla oli haittavaikutuksia pitkälle 1900-luvulle.⁷ Vom Stein halusi luoda Preussiin ”vapaat” kunnat, joiden kansalaisten tuli nauttia poliittisista vapauksista. Tätä kautta heille vapautuisi taloudellista potentiaalia ja sen aktivoimisella voitaisiin saada kaupungeille taloudellisia voimavaroja ja vähentää valtion kuormaa.⁸ Preussin kaupunkijärjestyksen myötä kansalaiset eivät kuitenkaan saaneet pelkästään oikeutta itsehallintoon. Säännökseen kirjattiin myös lukuisa määrä velvollisuuksia. Sellaisia olivat ennen muuta osallistumisen muodossa yhteisön hyväksi toteutettavat vastuut.

Preussin vuoden 1808 reformin keskiössä oli siten kaupunkien itsehallinnon toteuttaminen, niin laajasti kuin sellainen itsevaltaisesti

6. vom Stein: Briefe und amtliche Schriften 1964, 432.

7. Burg 1995, 509.

8. Büchner – Musil 2011, 58. Vrt. Mann – Püttner 2007, 62: Steinin tavoitteena ei ollut „vapaa kunta“, vaan kansalainen, joka yhteisöä palvellensa omaisi poliittisia oikeuksia ja sen vuoksi tarvitsisi hajautetun organisaation.

hallitussa valtiossa oli mahdollista. Kaupunkien ei tästä lähtien tullut olla yksinomaan valtiolle alistettuja, vaan niiden kansalaisten tuli voida itse määrätä omista asioista. Tässä ilmeni selkeimmin vom Steinin tuomio keskitetylle byrokratialle. Hän toivoi myös tätä kautta kehittyvää kansalaiskasvatuksellista efektiä. Kaupunkien itsehallinnon piti herättää kiinnostus julkisiin asioihin, mistä puolestaan seuraisi myös kokonaisvaltakunnallista hyötyä. Kaupunkijärjestyksellä vahvistettiin kaupunkikuntien autonomiaa, rajoitettiin valtion vaikutusvaltaa ja toteutettiin päätösvaltaa käyttävien ja suorittavien orgaanien institutionaalinen ero. Vom Stein ei kuitenkaan halunnut kaupunkien itsehallinnon vahvistamisella perustaa valtion ja yhteiskunnan dualismia. Paino ei ollut valtion vallan rajoittamisessa, vaan julkisten instituutioiden orgaanisessa liittämisessä.

Kaupunkijärjestyksen säätämiseen vaikuttamisen lisäksi hän kehitti ideaa asukkaiden omavastuista kunnallishallinnosta. Tätä koskeva määritelmä vuonna 1815 julkaistussa tekstissä on edelleen ajan tasalla oleva:

”Kaikella kuntalaitoksen toteutuksella tulee olla perustana pääidea, että kunnallisia asioita ja kunnan omaisuutta hallitaan kunnasta valittujen jäsenten toimesta maan lakien mukaisesti valtion valvonnan alaisena.”⁹

Siteeraus osoittaa osaltaan sen seikan, ettei itsehallinto ollut vom Steinille suinkaan itsetarkoitus. Vom Stein oli valtion uudelleenorganisointinsa perustanut johdonmukaisesti kuntahenkeen ja kansalaisvalmiuteen.¹⁰

Voidaan sanoa, että 1800-luvun alun reformeilla oli yhteinen eurooppalainen tausta. Ennen muuta vallankumouksellisesta Ranskasta kulkivat – toivottuina tai torjuttuina, rauhallisesti tai väkivaltaisesti – vahvat uudistusimpulssit, jotka vaikuttivat kiihdyttiminä yhteiskunnallisessa, oikeudellisessa ja poliittisessa vapautumisprosessissa.¹¹

9. vom Stein: Briefe und amtliche Schriften 1964, 433.

10. Menger 1983, 26, samoin Mennola 1990 a, 63.

11. Burg 1995, 509 ja Nummela – Ryyänen 1996, 30 – 31..

Erityisesti nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon syntyhistoriaa tarkasteltaessa on viitattava myös hallinnon ulkopuolisiin seikkoihin, joilla on merkittävä osa uudistuksiin. Perustuslaillinen valtio – ”societas imperfecta et incompleta” – on samalla uudistushaluinen valtio, joka on nimittäin tässä suhteessa olennaisesti riippuvainen ei-valtiollisista uskonnon, kulttuurin ja talouden tarjoamista tehoista. Riippuvuus tarkoittaa toisin sanoin sitä, että myös hallintoreformit edellyttävät ei-valtiollista legitimaatiolähdettä. Toisaalta hallinto itse on tärkeä oikeuden ja yhteiskunnan kytkentäpiste, jolloin myös julkisoikeus on yhteiskunnallisten prosessien tulos.¹²

Ehkä hieman yllättävältä kuulostava on myös vastaavan seikan toteaminen lainsäätäjän merkityksestä nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon toteutuksessa. Ruotsalaisen näkemyksen mukaan on usein niin, että valtiopäivien tehdessä lainsäädäntöratkaisun, on kyseessä puuttuminen 20–30-vuotiseen paikalliseen kehitykseen. Valtiovalta vain vahvistaa sellaista mitä on jo toteutettu. Jossain määrin vastaavan katsotaan koskevan vuoden 1862 kunnallisreformia (Ruotsissa)¹³. Niin kaupungeissa kuin maalaiskunnissa oli noussut tarve ja vaatimuksia uusien tehtävien hoitamiseen. Niitä ei vanhalla organisaatiolla enää kyetty hallitsemaan. Väestömäärä kasvoi, uudet elinkeinot kehittyivät kaupungeissa ja teollisuuspaikkakunnilla. Köyhäinhoito ja koulu tulivat yhä tärkeämmiksi. Tähän tarpeeseen vastaamiseen syntyi nykymuotoinen kunnallisen itsehallinnon toteutus. Kunnat olivat valtiovallan konstruktioita. Ne saivat itsehallintonsa keskusvallalta.¹⁴

Vom Steinin ponnisteluista huolimatta itsehallinto-käsite sai sisältöä vasta 1848/49 vallankumouksen myötä. Ennen muuta Preussin virkakunta oli sitä vastaan, että kyse olisi valtion toimintojen hajautetusta harjoittamisesta, siis enemmästä kuin pelkästään kansalaisten toteuttamasta katujen, vesiuomien, sairasmajojen ja säätiöiden hallin-

12. Czybulka 1996, 89.

13. Vrt. Modeen 1990, 96: ”Päinvastoin kuin moni on taipuvainen uskomaan Suomi ei tällöin [1865/AR] saanutkaan kunnallista itsehallintoa. Sehän meillä nimittäin jo oli, vaikkakin puutteellisesti kodifioituna. Seurakunnat olivat noudattaneet vanhaa tapaa, joka perustui papiston etuoikeuksiin, itse hoitaa asioita etupäässä maalla, mutta jossain määrin myös kaupungeissa.”

14. Wetterberg 1997, 21 ja Erlingsson – Ödalen 2008, 37..

noimisesta. Myöhemmät Hardenbergin reformit Preussissa jatkoivat vom Steinin kaupunkijärjestyksen tietä: vuoden 1853 kaupunkijärjestys ja vuoden 1872 piirikuntajärjestys. Itsehallintoa voi pitää uuden yhdistyneen Saksan valtion suurena saavutuksena.¹⁵

Vasta 1800-luvun toisella puoliskolla oli yleispätevästi selvää, että kunnallisen itsehallinnon käsitteellä kuvattiin alueyhteisöjen, kuten kuntien, piirikuntien tai provinssien autonomiaa, jota harjoitettiin omien, vaaleilla valittujen hallinto-organien kautta.¹⁶ Tehtävien kasvu ja itsehallinnon organisaatio soivat kunnille vihdoinkin 1800-luvun lopulla lopullisesti kolmiportaisen valtiorakenteen alimman tason aseman. Vähitellen vahvistui myös käsitys, jonka mukaan kunnallisessa itsehallinnossa ei ollut kysymys mistään yhteiskunnalliselle alueelle järjestetystä torjuntaoikeudesta, vaan kysymys oli alkuperäisvaltiollisen desentralisaation ilmauksesta.¹⁷

Suomalaisella kunnalla on alusta alkaen ollut itsehallinnon kannalta kaksi peruselementtiä: oikeushenkilöllisyys ja toimialan yleisyys. Näistä jälkimmäinen on periaatteellisesti erittäin oleellinen, sillä milään muulla oikeushenkilöllä, valtiota lukuun ottamatta, ei ole yleistä toimialaa, vaan se on tavalla tai toisella tarkoin tehtäväkohtaisesti rajattu.¹⁸

Niillä kysymyksillä, jotka antoivat sysäyksen vapaaherra vom Steinin uudistuksille, on ajankohtaismerkitystä yhä. Sellaisia ovat kysymys valtion ajanmukaisesta muodosta, vapauden ja sitoutumisen välinen suhde ja kansalaisten suurin mahdollinen osallisuus yhteiskunnan toimintaan. On kyllä myönnettävä se seikka, että ajatus yhdenvertaisesta, demokraattisesta yhteiskunnasta oli hänelle vieras. Mutta peilattuna tuon ajan säätyjen tiukkaan hierarkiaan voidaan hänen yhteiskunnallista ajatteluaan pitää vallankumouksellisena: epäoikeutetun pakon purkaminen, yksilön vapaus, itsenäisyys, vaikuttavuus ja itsehallinto, solidariteetti ja kaikkien myötävaikuttaminen olivat yhteiskunnan peruskäsitteitä, jotka vom Stein nosti esille. Monia käsitteistä kutsutaan

15. Püttner 1994, 552.

16. Treffer 1996, 252.

17. Treffer 1996, 270.

18. Heuru 2001, 41-42.

tänä päivänä toisilla nimillä, mutta suunta on tavoittelemisen arvoinen myös tänä päivänä: yksittäisen ihmisen saattaminen asemaan, jossa hän kykenee huolehtimaan niin itsestään kuin muista. Se edellyttää suuremman vapauden ja laajemman vastuun osoittamista yksilöille. Tässä ei ole kysymys mistään valtion hyväntahtoisesta eleestä, vaan perustuslaillisesta oikeudesta.¹⁹

Tänä päivänä voidaan perustellusti ja vastaansanomattomasti todeta, että itsehallinnolla on tietty itseisarvo kansanvaltaisessa yhteiskunnassa. Hallinnon uudistamisessa ei voi olla kyse pelkästään kulloisiakin muotivirtauksia toteuttavasta hallinnosta, joka on suorituskykyisempi ja vähemmän resursseja kuluttava. Paljon tärkeämpää on ”kuntahengen ja kansalaismielen elävöittäminen, nukkuvien tai väärin johdettujen voimien ja hajallaan olevan osaamisen hyödyntäminen” (vom Steinin sanoin)²⁰. Mahdollisuus vaikuttaa kehitykseen ja vaatia vastuuta tehdyistä päätöksistä muodostaa perustavaa laatua olevan edellytyksen sille että kansalaiset voivat tuntea vastuuta asuin- ja toimintapaikastaan. Itsehallinto tekee mielekkääksi ja merkitykselliseksi sitoutumisen niin arkipäivän toimintaan kuin politiikkaan.²¹

19. Köhler 2007.

20. Siteeraus Siedentopf 2007, 58.

21. Självstyrelse på lokal och regional nivå 2005, 141. Samoin Rytkölä 1968, 975.

3. HISTORIALLISEN TAUSTAN MERKITYS

Varsin yleisesti viljelty käsitys paikallisen kansanvallan laajuudesta on pohjoismaista vapautta ja sen kaukaista historiallista perustaa, vapaata talonpoikaisyhteiskuntaa korostava. Sen mukaisesti täällä kansa on elänyt vapaana asuinsijoillaan, kenenkään sortamatta ja alistamatta. Vain rajojemme ulkopuolelta on joskus kohdistettu meihin uhkaa, joka on vaarantanut vapautemme. Heikki Ylikangas on tätä uskomusta analysoidessaan päätenyt toteamaan sen perustuvan seuraaviin argumentteihin. Ensiksikin feodalismi ei koskaan tunkeutunut Itämeren tälle puolelle. Se jäi Manner-Eurooppaan ja sinne jäi myös feodalismiin kiinteästi kuuluva instituutio, maaorjuus. Suomessa ja Ruotsissa talonpojat aina säilyttivät ainakin henkilökohtaisen vapautensa. Kenties vankkumattomimpana pilarina kansanvallan vahvuuskäsityksen tukena on pidetty talonpoikien osallistumista valtiopäiville. Herrainpäiviä laajennettiin valtiopäivien suuntaan 1600-luvun alussa siten, että vihdoin sarkatakkiset talonpojatkin hyväksyttiin neljäntenä valtiosäätyinä säätyläisten sekaan. Se oli ainutlaatuista ja se oli suuren hämmästelyn aiheena koko Euroopassa.¹

Ylikangas katsoo kyseessä olevan pelkän myytin paikallisen itsehallinnon vahvuudesta. Kansanvalta, etenkin valtiollinen demokratia,

1. Ylikangas 1990, 8.

on sitten 1600-luvun alun ollut Suomessa vähäistä. Sitä se on Ylikankaan mielestä edelleenkin, jos ja kun vertailukohtana pidetään muuta teollistunutta maailmaa läntisen sivilisaation piirissä. Tässä Ylikangas nostaa vakavan puutteen: ”Suomalaisen kansanvallan määrää, laatua ja olemusta ei ole juuri koskaan analysoitu vertaamalla meikäläistä kehitystä ulkomaiseen. Ilman tuota vertailua liikutaan kuitenkin tyhjän päällä.”² Tähän seikkaan palataan tarkemmin toisaalla.

Onko Ylikankaan käsitys kuitenkin liian synkkä tai yksipuolinen? Ainakin se eroaa sveitsiläisen Adolf Gasserin toisen maailmansodan (1947) jälkeen kirjoittamassa kuntavapautta koskevassa teoksessa esitetystä:

”Ruotsin valtakunnan kansallisoikeudellis-osuuskunnallisesta traditiosta on myös tämän päivän Suomen tasavalta rakentunut. Tosin pitkä kuuluminen Ruotsiin (1249–1809) ei ollut Suomen kansalle mikään taloudellisen tai kulttuurisen kukoistuksen kausi. Mutta maanviljelijät, vaikkakin suureksi osaksi pelkkiä vuokralaisia, säilyttivät Ruotsin vallan aikana kallisarvoisimman kaikista hyveistä: kunnallisen ja henkilökohtaisen vapauden. He lähettivät myös kuntiensa edustajat Tukholman valtiopäiville ja huolimatta aivan erilaisesta kielestä tunsivat aina 18. vuosisadalle saakka itsensä Ruotsin kansakunnan osaksi. Vasta Venäjään liittymisestä 1809 lähtien suomalaiset vähitellen tottuivat kulkemaan omaa tietään kielellis-kulttuurisessa suhteessa. Aluksi tsaarit kunnioittivat suomalaisia itsehallintotraditioita; mutta lopulta vuodesta 1899 vuoteen 1905 ja vuodesta 1910 vuoteen 1917 he pystyttivät sotilaallis-byrokraattisen diktatuuriin. Vieraan vallan turmelevat vaikutukset ja sen keskitetyt käskyhallintometodit huipentuivat vapautusvuonna 1918, kun porvariston ja työväestön välillä puhkesi äärimmäisen vihamielinen ja verinen kansalaissota. Kuitenkin onnistui sitten uudessa, itsenäisessä kansallisvaltiossa jälleen saada aikaan esteettömästi perinteinen kunnallisfederatiivinen luottamusperusta, ja kansakunnan paikallisessa itsehallinnossa saaman poliittisen koulutuksen ansiosta myös parlamentaarinen valtiojärjes-

2. Ylikangas 1990, 8.

tys säilytti kansanvaltaisuutensa - jopa kansallisen onnettomuuden vuosien 1939–1945 yli.”³

Ylikangas myöntää paikallista itsehallintoa kyllä varhain olleen. Tärkeimmät asiat kuitenkin siirrettiin valtiollisille viranomaisille heti, kun hierarkkiseen verkostoon tukeutuva keskitetty valtio oli 1600-luvun alussa luotu. Paikallisesta itsehallinnosta vastasivat maaseudulla kirkkoherrojen johtamat pitäjänkokoukset. Vain maata omistavat talolliset olivat niissä äänivaltaisia. Pitäjänkokoukset huolehtivat köyhistä ja sairaista, valvoivat kansan tapoja ja siveellistä ryhtiä ja kantoivat huolta jopa lukemaan opettamisesta. Sopivaa tehtävää siis paikallisella itsehallinnolla oli, mutta itsenäistä päätösvaltaa sille varottiin antamasta. Talonpojat olivat näet kapinoineet pitäjäorganisaationsa puitteissa ja se näkyy jääneen pelottavana kokemuksena viranomaisten ja poliittisten päättäjien mieleen.

Vasta 1800-luvun jälkipuoliskolla paikallista itsehallintoa alettiin varovasti toden teolla demokratisoida. Sitä ei näet enää koettu poliittisesti riskaabeliksi, ei ainakaan talonpoikien osalta. Kuntalaisten äänivaltaa jopa hivenen laajennettiin ja säädettiin kunnallishallinnosta. Kuitenkin vasta itsenäisyyden ajalla toteutettiin mies ja ääni -periaate. Paikallisen itsehallinnon tehtäväpiirin olennaista laajentumista tai sen valtuuksien tuntuvaa lisääntymistä se ei merkinnyt.⁴

Tultaessa 1990-luvulle voisi olettaa – monista kunnallista itsehallintoa koskevista takavuosien hankkeista johtuen – asioiden olevan jo huomattavasti paremmin. Edelleen Ylikangasta siteeraten:

”Mikä on suomalaisen paikallisen itsehallinnon kokovartalokuva? Se on osuvimmin luonnehdittavissa valtionhallinnon luottamusmies-pohjaiseksi jatkeeksi. Se on sitten 1600-luvun alun saanut toteuttaa

3. Gasser-Menz 2004, 87. Samalla tavoin kunnallishallinnon merkitystä sisäisen yhteiskuntarauhan tuottajana vuosien 1918 ja 1945 jälkeen pitää tärkeänä Kolbe, ks. Kolbe 2009: pohjoismaisten kansalaisyhteiskuntien vakaa perusta lepää kunnallispolitiikkaan liittyvien arvojen varassa. Ne ovat synnyttäneet kollektiivista välittämistä ja osallistumista, auttaneet jakamaan yhteistä hyvää tasaisemmin sekä tuoneet suunnitelmallisuutta ja kontrollia paikallisasioiden hoitamiseen.

4. Ylikangas 1990, 9.

niitä tehtäviä, joita valtionhallinto on sille antanut. Sen itsenäinen päätösvalta ja liikkumatila ovat näihin saakka jääneet vähäisiksi olkoonkin, että kaupungeissa, jotka tässä on jätetty sivuun, itsehallinnon autonomia on ollut jonkin verran laajempaa kuin maalla.”⁵

On mielenkiintoista, että samankaltaiseen kriittiseen näkemykseen on päädytty Ruotsin kuntaliiton 1990-luvulla julkaisemassa kunnallisen itsehallinnon ideaa tarkastelleessa julkaisussa:

”Paikallista kansanvaltaa todellisessa merkityksessä ei ole ollut milloinkaan Ruotsissa. Me ruotsalaiset emme samoin milloinkaan tunnustaneet tai asettaneet luottamustamme kuntiin itsenäisinä poliittisina yhteisöinä.”⁶

Ja toisaalla samassa teoksessa asetetaan kyseenalaiseksi myös paikallisen asioidenhoidon traditio:

”Jos on puhuttava ’pitkästä ja katkeamattomasta traditiosta’ ruotsalaisen yhteiskuntaorganisaation historiassa, on se sen sijaan ylemyysdominoivan yhtenäisvaltion traditiota, jossa kuninkaan valta, kirkko ja aristokratia ovat kilpailleet paikallistason organisoimisesta ja verottamisesta.”⁷ Vuoden 1571 kirkkojärjestyksessä kruunu antoi ensimmäistä kertaa mahdollisuuden pitäjille maallisten tehtävien hoitamiseen. Kysymys oli köyhäinhoidosta, jota seurasivat sittemmin erään muut velvoitteet. Olennaista ei kuitenkaan ollut se, että asioiden hoitamista delegoitiin. Sen ajan puutteellisten yhteyksien vuoksi tämä oli jopa välttämätöntä. Olennaista oli sen sijaan se, että tehtäviä alettiin osoittaa yksittäisen virkamiehen asemesta kollektiivisesti hoidettaviksi. Tämän institutionaalisen mekanismin katsotaan selittävän paljon Ruotsin poliittisen kulttuurin erityislaadusta. Talonpojat veloitettiin vastaamaan omasta tilastaan ja omasta taloudestaan voidakseen toimia kylän yhteisissä asioissa. Vaatimus yhtäpitävyydestä säilyi

5. Ylikangas 1990, 9.

6. Lokal demokrati – Möjlighet eller hot? 1995, 31.

7. Lokal demokrati – Möjlighet eller hot? 1995, 19.

kauan – vasta myöhemmin alettiin äänestää päätöksistä – ja edisti konsensuskulttuurin syntyä.⁸

Suomi olisi näin ollen edellä kuvatun historioitsijan analyysin mukaisesti jäänyt edelleen paljossa menneisyyden vangiksi. Yhä vallitsevaa vahvan keskusvaltion roolin selitystä voi siis hakea historiasta. 1800-luvun eurooppalaista kansakunnanmuodostusta, jossa valtaa siirrettiin kuninkaalta ja valtiolta kansalle – lähinnä kuitenkin ideologisella tasolla – tulkittiin Suomessa hegeliläis-snellmanilaisessa yhteiskuntafilosofisessa ajattelussa valtiokeskeisesti. Snellmanin mukaan valtio on siveellisyyden kirkkain ilmaus. Näin vanha valtiojohtoinen ja virkamieskeskeinen traditio eivät katkenneet Suomessa edes 1800-luvun lopun eurooppalaisen liberalismien aiheuttaman murroksen vaikutuksesta. Itsenäistymisen jälkeen porvarillisen demokratian taakse ryhmittynyt oikeisto sekä uudistuksia ajaneet keskustan puolueet puolustivat jälleen vahvaa julkista valtaa ja valtiokoneistoa.⁹

Tämä edellä siteerattu Ylikankaan kriittinen havainto vahvistuu monista selvityksistä ja tutkimuksista. Niistä on paikallaan nostaa esille kaksi kuvaavaa. Erkki Mennola on kuvannut asiaa seuraavasti:

”Porvoon valtiopäiviä vuonna 1809 pidetään maamme historiassa erittäin merkittävänä tapahtumana, josta oma valtiollinen elämämme alkoi. Samalla kuitenkin maahamme tuli hallinnon rakenteen osalta perustetuksi kustavilainen hallintomuseo. Suomeen näet vahvistettiin suurelta osalta jääväksi vallalle Kustaa III:n aikana muotoutunut valtiollinen elämä ja hallinto. Vain Tukholmaan jäänyt keskushallitus korvattiin uusilla järjestelyillä kuten senaatilla. Kun Ruotsissa valtiosääntö puolestaan jo samana vuonna oleellisesti uusiutui, jäi Suomi itse asiassa vaalimaan vanhaa ruotsalaista hallintoperinnettä entistä emämaata puhdasoppisemmin. Itsenäisen Suomen hallitusmuodon laatijat ja käyntiinpanijat joutuivat sittemmin käynnistämään hallinnon pitkälti vanhalta pohjalta.”¹⁰

8. Wetterberg 2004, 21.

9. Tiihonen 2009, 33.

10. Mennola 1984, 72. Samoin Kirkinen 1991, 137: ”Suomen ja muiden poh-

Suomen hallitsemismallin kehitys kulki pahasti jälkijunassa eurooppalaiseen muutokseen verrattuna. Vuosien 1830 ja 1848 Euroopan porvarillisista vallankumouksista vaiettiin Suomessa, sillä keisari Nikolai I toimi Wienin vuoden 1815 kongressin päätösten toimeenpanon tiukkana valvojana ja häntä kutsuttiin Euroopan santarmiksi. Muutokset Suomessa olivat kyllä kytköksissä kehitykseen muualla Euroopassa. ”Hullun vuoden” 1848 jälkeisten vuosikymmenten kehitystä leimasi taloudellisen liberalismiin esiinmarssi ja olojen vapautuminen. 1800-luvun lopulla Suomessa kyllä käynnistettiin valtiopäivätoiminta, mutta keisari ei luopunut tässäkään yhteydessä mistään valtaoikeudestaan. Näin ollen eurooppalainen modernin hallitsemismallin omaksuminen lykkääntyi Suomessa tosiasiaa aina Suomen itsenäistymiseen saakka 1917.¹¹

Toinen todistus on tuoreempi ja ulkomaisin silmin havainnoitu. EU-politiikka kansallisen politiikan ohella on Suomessa yhä enenevämmässä määrin valtion keskushallinnosta ohjailtua. Tämä on osoitettu äskettäisessä kansainvälisessä vertailussa, jonka Euroopan alueiden liitto (AER)¹² teki (*From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Summary and Conclusions*). Siinä Suomi mainitaan esimerkkinä maasta, jossa keskushallinto hajauttaa toteuttamisvastuuta, mutta haluaa pitää päätösvalan tiukasti itsellään. Tällaista kehitystä raportissa pidetään ristiriitaisena ja ongelmallisena.

Kuvattu keskushallinnon vahvuus nostaa esiin ikuisuuskysymyksen, kunnallisen itsehallinnon laajentamisen koskemaan myös ns. toisen

joismaiden tiet kansanvallan kehityksessä erkanivat 1800-luvun puolivälissä, jolloin paikallista ja alueellista itsehallintoa alettiin kehittää rinnakkain muissa pohjoismaissa, mutta Suomessa pysähdyttiin paikallisen itsehallinnon rajoitetuihin puitteisiin.” Toisaalta voidaan katsoa, että vuoden 1865 uudistuksessa saavutettiin perustaltaan kestävä kunnallisen itsehallinnon toteutusmalli: ”Kun Suomen kunnallislakeja on tämän jälkeen uusittu miespolven väliajoin, ovat ne periaatteet, joille vuoden 1865 asetus perustui, säilyneet uudistuksissakin huomattavassa määrin muuttumattomina – mikä todistaa silloisissa oloissa tehdyn huolellista ja luovaa ’käsitöitä’, minkä aika on vain patinoinut.” Näin Hoikka 1990, 92.

11. Tiihonen 2009, 21 ja Heikkinen – Tiihonen 2009, 349.

12. Euroopan alueiden liiton AER:n jäsenenä on Suomesta pääosa maakunnan liitoista. AER ajaa voimakkaasti regionalismin aatetta. Se on esimerkiksi vuonna 1996 antanut erityisen regionalismin julistuksen (The AER Declaration on Regionalism).

asteen kuntaa, ”ylemmänasteista itsehallintoa”. Voisiko alueellisen tason itsehallinto tarjota myös Suomessa tasoitusta keskushallinnon ylivahvalle asemalle? Komiteanmietintöön (Ylemmän asteen itsehallinto ja maan jakaminen lääneihin ja maakuntiin) vuonna 1923 kirjattu tilanne vallitsee edelleen 2010-luvulla:

”Onhan mahdollista, että ylemmän asteen kunnallisten yhdyskuntain tarvetta ei vieläkään kaikkialla maassamme tunneta kipeäksi ajan vaatimukseksi. Niin laajassa valtakunnassa kuin Suomi, on tietysti aina olemassa syrjäisempiä seutuja, joissa kansalaisten itsetoiminta ei ole vielä siihen määrään virinnyt ja joissa kunnallinen elämä tois-
taiseksi vielä on siksi kehittymättömässä tilassa, että ajatus uuden ylemmän asteen luomisesta kunnalliseen itsehallintoon voi tuntua ennenaikaiselta. Mutta että maamme olojen yleisessä kehityksessä on 70- ja 80-lukujen jälkeen tapahtunut siksi ripeä edistys, että tällaista katsantokantaa nykyään jo yleensä täytyy pitää sivuutettuna, siitä tuskin voinee mitään epäilyksiä ilmaantua.”¹³

Nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon alkuvaiheissa 1800-luvulla tuskin vallitsi epäilystä siitä, etteikö maata kunnassa omistavan kuntalaisjoukon itsehallinto voisi toteutua tehokkaasti. Hajautetun tehtävien hoitamisen hallintotekninen periaate ei kuitenkaan enää pari vuosisataa myöhemmin ole itsestäänselvyys. Hajautettu, kansalaisläheinen kuntien itsehallinto joutuu perustelemaan hyödyllisyytensä sentralistisia pyrkimyksiä vastaan, joilla kunnille kuuluvaa vastuuta ja päätösvaltaa halutaan keskittää paremman tehokkuuden saavuttamisen varjolla.¹⁴

13. KM 13/1923, 32.

14. Wieland 1991, 343. – Tällä tavoin kävi juuri Tanskan vuoden 2007 reformissa. On todettu, ettei ollut olemassa mitään suurta tarvetta perustavaa laatua olevalle reformille. Keskeisenä syynä oli Konservatiivisen Kansanpuolueen eri yhteyksissä esille tuoma halu poistaa amt-kunnat, siis yksi kolmesta verotustasosta. Toisen hallituspuolueen Venstren motiivit eivät olleet yhtä selkeät. Julkilausuttuna perusteluna oli kunnallisen palvelutuotannon ostopalvelutoiminnan helpottaminen. Reformin johdosta ei käyty laajaa kansalaiskeskustelua. Vähiten sitä aiheutti amt-kuntien poistaminen. Tähän on ilmeinen selitys siinä, että sairaanhoidosta ongelma-alueena oli keskusteltu viimeiset 20 vuotta ja siinä amt-kunnat eivät saaneet juuri kiitosta. Ks. Jonasen 2006, 59.

Vertailussa siitä, kumpi on tärkeämpää, paikallisten asioiden hoidon tehokkuus vai perinteellinen kunnallinen demokratia, ensin mainittu on niskan päällä. Taloudellisuuden ja hallinnon tehokkuuden kannalta esimerkiksi kuntakoon olennaista suurentamista pidetään usein välttämättömänä. Vastakkainasettelu on vanha, vaikka tutkimuksissa ei ole kyetty osoittamaan suuruuden tehokkuudelle tuomaa vahvistumista. Siihen viittaisi presidentti Kekkonenkin maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa:

”Mutta jos tällöin käy niin, että suurkunnan asukkailla ei ole historiallisiin perinteisiin pohjautuvaa yhteisyyden tunnetta, silloin on luotu valtion hallintopiiri, jolle suotu omien asioiden hallinto ei ole samaa itsehallintoa, jonka 100-vuotisjuhlaa nyt vietämme.”¹⁵

Kekkonen ei suinkaan ole ollut ainoa, joka on korostanut historiallisten perinteiden merkitystä.

Tämä vastakkainasettelu elää tänäkin päivänä. Otollisen asenneilmapiirin sille tarjoaa ajallemme tyypillinen historiattomuus. Hallinnonuudistuksissa tämä näkyy historiallisen jatkumon merkityksen vähäisenä huomioon ottamisena, jopa sivuuttamisena. Tätä ja sen merkitystä tarkastellaan jäljempänä kuntia koskevien hallintopoliittisten linjojen yhteydessä.

15. Kekkonen 1965, 395.

4. NYKYMUOTOISEN KUNNALLISEN ITSEHALLINNON LUOMISEN KANSAINVÄLISET VAIKUTTEET

Kunnallisia alueyhteisöjä on kaikissa Euroopan valtioissa. Ne muodostavat yleisimmin hallinnon perustason. Samalla ne osoittavat Euroopan urbaania traditiota. Niihin kytkeytyy myös yksi eurooppalainen perusymmärrys, kunnalliset alueyhteisöt omine oikeuksineen. Historiallisesti tämä ajattelu palautuu kaupunkien perustamisalttoon keskiajalle, jolloin kaupunki ymmärrettiin itsenäisenä, autonomisena oikeushenkilönä. Etelä-Euroopassa kuntien vapaus saavutti huippunsa jo 1200-luvulla. Mielenkiintoinen seikka on, että kunnilla katsotaan olevan olemassaolon oikeus poliittisesta ideologiasta huolimatta.¹ Tämänkaltaista kuntien asemaa ei esiinny vastaavalla tavoin islamistisessa ja bysanttisessa oikeuspiirissä.² Myöhäiskeskiaikainen maaherruus ja varhaisen uuden ajan territoriovaltio rajoittivat merkittävällä tavoin tätä perusajattelua Manner-Euroopassa. Ranskan suuri vallankumous palautti historiallisen näkemyksen *pouvoir municipal* -opissa jälleen elämään.³

1. Kolam 2007, 50.

2. Mann – Püttner 2007, 1016.

3. Ranskalainen oppi hierarkkiseen valtiorakenteeseen integroiduista, valtion antamin autonomisin oikeuksin varustetuista kunnista (*pouvoir municipal*) nojaa toisenlaiseen itsehallintoajatteluun kuin skandinaavis- tai saksalais-veitsiläinen malli. Malli nojaa organisatoriseen perusperiaatteeseen, jonka mukaan jokainen kunta, riippumatta koosta tai taloudellisesta asemastaan muodostaa yhtäläisen

Suuressa osassa Eurooppaa esiintyi 1800-luvun puolivälissä uudistuspyrkimyksiä, joiden tarkoituksena oli rakentaa paikallishallinto todellisen kansalaisten itsehallinnon pohjalle. Ranskan suuri vallankumous vuonna 1789 muodosti yhden sysäyksen paikallishallinnon uudistamiselle paitsi Ranskassa, myös sen rajojen ulkopuolella. Vapausperiaatteen esiinnousu edellytti myös paikallisten yksiköiden, kuntien mahdollisuutta toimimiseen riittävällä vapaudella. Yhdenvertaisuusperiaate puolestaan edellytti etuoikeusjärjestelmän poistamista ja edelleen myös kuntien ja kaupunkien välisten erojen kaventamista. Veljeysperiaate edellytti kansanvaltaista säännöstöä kuntia koskevasti.⁴

Mielenkiintoista on, että ajan molemmat suuret aatevirtaukset, liberalismi ja konservatismi, olivat – tosin erilaisin perustein – kiinnostuneita paikallisesta itsehallinnosta. Liberalismin näkökulmasta oli tärkeintä paikallisen itsehallinnon avulla edistää hallinnon hajautusta. Kunnalliselle itsehallinnolle tuli jopa eräänlainen antivaltiollinen funktio.⁵ Luovuttaessaan tiettyjä tehtäviään ja oikeuksiaan kunnille valtiovalta saattoi parhaiten hoitaa omia, pääasiassa oikeudenhoitoon kuuluvia tehtäviään. Samoin katsottiin, että kuntien itsehallinto rakentuessaan kansalaisten oman toiminnan varaan kehittäisi kansalaisten yhteisöhenkeä ja antaisi poliittista ja yleistä kansalaiskasvatusta mm. kouluttamalla kansalaisia osallistumaan valtion kansalliseen itsehallintoon. Konservatiivinen suuntaus puolestaan oli ns. historiallisen koulukunnan aatteiden vaikutuksesta taipuvainen näkemään lisätyssä paikallisessa itsehallinnossa uudelleen heräävänä sen järjestelmän, mikä aikaisemmissa vaiheissa oli painanut leimansa yhteiskuntaelämään. Oikeutta paikalliseen itsehallintoon pidettiin yhtä luonnollisesti ja historiallisesti perusteltuna kuin valtion oikeutta harjoittaa valtaansa.⁶

hallintoyksikön. Kuntarakenteen uudelleenmuotoilu on tässä mallissa periaatteessa poissuljettu. Tunnusomaista tälle mallille, jota eri muodoin toteutetaan, on suhteellisen laaja valtionvalvonta, pormestarin nimittäminen valtion taholta sekä kuntien taloudellinen riippuvuus valtion rahoituksesta. Tähän oikeuspiiriin kuuluvat Ranskan ohella Italia, Espanja, Benelux-maat, Kreikka ja uudet Itä-Euroopan EU-maat Baltian maita lukuun ottamatta. Mann – Püttner 2007, 1020.

4. Modeen 1988, 55 ja Stjernquist – Magnusson 1988, 33.

5. Möller 2009, 60.

6. Lindman 1963, 444-445.

Ruotsin nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon syntyhistoriaa tarkastellut Mats Andrén on todennut, että varhempaa kunnallistutkimusta on leimannut vahva kansallisvaltiollinen näkökulma. On katsottu kunnallisen itsehallinnon olevan kotimainen ilmiö, jonka ajatellaan periytyvän keskiajalta. Toisaalta sen on katsottu olevan 1800-luvun ilmiön, mutta tällöinkin yksi polku Ruotsin kehityksessä moderniksi valtioksi. Jatkuvuus vuoden 1862 kunnallislainsäädännöstä 1900-luvun kunnallislakeihin on ollut selkeä. Valtiopäiväkeskusteluissa 1840–41 ja 1850-luvulla kyllä viitattiin kansainvälisiin esikuviin, muun ohella Alexis de Tocquevilleen (1805–1859), Jeremy Benthamiin ja John Stuart Milliin. Tutkimuksissa on kuitenkin vähätelty ulkomaisten vaikutteiden merkitystä.⁷

Andrén kiistää kunnallisen itsehallinnon korostetun kotimaisuuden. Ulkomaiset vaikutteet ulottuivat ruotsalaiseen kunnallisen itsehallinnon muotoutumiseen sen keskeisten arvojen, demokratian, kansalaisuuden, legitimitetin ja tehokkuuden suhteen. Ajatukset, joita ulkomaaisessa keskustelussa esitettiin, ulottivat jälkensä myös Ruotsiin. Kiinnostus niitä kohtaan oli Ruotsissa vahva.⁸ Ulkomaisten vaikutteiden merkitystä todistaa myös esimerkiksi se, että Ruotsin kuningas Oscar I juhlisti kruunajaisiaan myöntämällä Pohjantähden ritarimerkin muutamalle kymmenelle aikansa kuuluisimmalle henki-

7. Andrén 2007, 12–13. Esim. Dalman et al 2011, 40: Ruotsin kunnallislainsäädäntö rakentuu olennaiselta osin kansalliselle perustalle. Ulkomaaisia vaikutteita on kuitenkin löydetty ensisijaisesti 1800-luvulta ja vuoden 1862 kunnallislainsäädännön synnyssä. Toisin esimerkiksi Paulsson – Riberdahl 1992, 114: heidän mukaansa vahvistunut kansainvälinen vuorovaikutus ja yhdentyminen ovat paluuta 1900-luvun alkuun, jolloin myös haettiin malleja ja ajatuksia ulkomailta, ennen muuta Englannista, Saksasta ja Tanskasta, joissa kaupunkien kehitys oli edellä.

8. Andrén 2008, 60. Samoin Kolam 2007, 10, joka viittaa sellaisiin paikallista itsehallintoa kannattaviin teoreetikoihin kuten John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville, Michail Bakunin ja Otto von Gierke. Ideologisista eroavuuksistaan huolimatta he nostivat paikallisen itsehallinnon arvon esille, vaikkakin erilaisin argumentein. Painotukset olivat yhtäältä kansan kasvattamisessa vastuullisiksi kansalaisiksi ja toisaalta porvariston pyrkimyksenä vähentää valtion valtaa. Sama koski myös keskustelua Ruotsissa. Useat periaatteet koottiin yhteen instituutioon: seurakunta-ajatus, yhdistymisperiaate, yhtiön muodostaminen ja kansalaiskasvatus. Tällaista periaatteiden sekavuutta ei kuitenkaan pidetty negatiivisena seikkana. Se antoi tilaa joustavuudelle ja pragmaattisuudelle.

lölle. Näiden joukossa olivat paroni Alexis de Tocqueville ja lehtori Johan Ludvig Runeberg.⁹

Poikkesiko tilanne sitten Suomessa edellä kuvatusta Ruotsin kunnallislainsäädännön syntyhistoriasta? Kunnalliset asiat eivät 1800-luvun puolivälissä olleet Suomessa millään tavalla kansakunnan tietoisuudessa. Niitä hoidettiin totuttuun patriarkalliseen tapaan, jossa kansalaiset eivät nähneet olevan korjaamisen aihetta. J. V. Snellman käsitteli kuitenkin jo 1842 ilmestyneessä ”Valtio-opissaan” kunnallisasioita periaatteelliselta kannalta aikansa vapaamielisten oppien ja oman maailmankatsomuksensa mukaisesti. Toisaalta on voitu katsoa, ettei keisarin tarvinnut tuntea huolta Snellmanin valtiollisista ajatuksista, sillä hegeliläisenä Snellman piti etäisyyttä eurooppalaiseen liberalismiin. Ajan johtava filosofi Hegelhän oli korostanut paikallisen itsehallinnon merkitystä mm. siksi, että tällä alalla yleiset ja erityiset, paikalliset intressit kohtasivat toisensa. Hegelin ajattelu vaikutti osittain Snellmanin kautta.¹⁰

Omien hallintomiesten valitsemista on aina pidetty kunnan tärkeimpiin oikeuksiin kuuluvana. Se saattoikin olla paikallaan, jos kunnan jäsenillä oli tarpeeksi sivistystä, jotta he voisivat keskuudestaan valita hallintomiehensä. Mutta jos valitsijain sivistystaso oli alempi kuin valittavain johtomiesten, niin voi helposti esiintyä lahjomista. Tämä vaara oli maaseudulla suurempi kuin kaupungissa. Jos taas hallintomiehiksi valittiin sen säätyluokan jäseniä, joihin useimmat kuuluivat, niin heiltä ei voinut vaatia samaa älyllistä tasoa kuin muilta virkamiehiltä. Snellmanin mielestä oli siis esimies nimettävä, mutta kuntalaiset saivat valita hänelle keskuudestaan neuvonantajia. Pelkonsa lahjomisesta Snellman lienee saanut tutkiessaan Yhdysvaltain oloja tai muistellessaan antiikin elämää.¹¹

9. Klinge 2007, 69.

10. Soikkanen 1966, 117 ja Heikkinen – Tiihonen 2009, 342. – Kunnan ja valtion vastakkainasettelu ei ollut keskeisellä sijalla vuoden 1865 kunnallisasetuksen valmistelussa, vaikka asetus ruotsalaisen esikuvansa mukaisesti turvasikin voimakkaasti paikallisen päätöksenteon itsenäisyyttä. Kulla 1980, 198.

11. Kaukovalta 1940, 44. Laine on muistuttanut Snellmanin katsoneen, ettei maailmanparantajien neuvojen mukaan valtiomahdin pitäisi lähteä hätäisesti muuttamaan kuntien asemaa. Tätä pitäisi varoa. Vapauden päästäminen kasvamaan kasvattaisi vain lisää vapausvaatimuksia. Laine 1999, 56.

Kunnallisen päätöksenteon toteuttaminen muodosti luonnollisesti keskeisen kysymyksen nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon aikaansaamisessa. Kansainväliset vaihtoehdot vaikuttavat olleen yllättävän laajasti esillä.¹² Tästä osoituksena on J.V. Snellmanin kirjoituksessa Kunnallislaitoksen uudistamisesta (1860) esille tuotu arviointi:

”Englannin kuuluisat kunnallislaitokset lepäävät perustuksella, jota tuskin voidaan laskea, jollei sitä ole alkuperäisesti laskenut kansantapa. Tämä perustus on siinä, että kunnallisten asioiden hoitaminen on kunniaa tuottava ja haluttu tehtävä. Tämän maan rauhantuomarit tuomitsevat samalla kertaa pienemmissä siviiliriidoissa ja pienemmissä rikosasioissa, ja ovat hallinnollisia virkamiehiä ja vihdoin myös yhdyskuntana kreivikuntain edustajia kunnallisverotuksessa. Muutamia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta he eivät nauti mitään palkkaa. Ja heitä ei, kumma kyllä, edes valita toimeensa, vaan hallitus nimitää heidät niiden asukkaiden joukosta, jotka saavat maasta määrättyt vuotuiset tulot. Kaupungeissa kunnallishallitus useimmiten valitaan vuodeksi; mutta niissäkin on sääntönä vapaaehtoinen toimeen ryhtyminen. Yhdysvalloissa noudatetaan viimeksi mainittua esimerkkiä, mutta kunnalliset virkamiehet ovat – luullaksemme yleisesti – palkat-

-
12. Esimerkiksi Snellmanin Saksan matkalta 1840–41 julkaistussa kertomuksessa eri maiden hallintojärjestelmiä verrataan suhteellisen laajasti. Snellman havainnoi myös matkakohteensa paikallishallintoa kriittisesti: ”Sanotaan ehkä, että kunnallishallinnon asiat antavat kansan henkiselle toiminnalle kylliksi mahdollisuuksia. Jokainen, joka vaivautuu ottamaan selvää siitä, millaista kiinnostusta rahvas osoittaa kunnan asioiden seuraamiseen ja hoitamiseen, havaitsee kuitenkin, että tavallisesti niiden käsittelyä pidetään hankalana rasituksena. Sitä paitsi niitä hoidettaessa pidetään tärkeinä vain mekaanisia valmiuksia, lasku- ja kirjoitustaitoa. Niihin kohdistuvan mielenkiinnon puute ei ole merkillistä, kun kunnan jäsenellä ei ole käsitystä niiden välttämättömyydestä kokonaisuuden kannalta eikä hän osaa ajatella niiden käsittelyn olevan hänen oikeutensa. Hän on sitä mieltä, että se, joka huolehtii valtion koneiston muustakin toiminnasta, voisi myös huolehtia kuntaa koskevista asioista ja että hänen käsityksensä mukaan hyvää palkkaa nauttivilla kuninkaallisilla virkamiehillä on hyvää aikaa pitää niistä huolta. Nämä puuhat eivät myöskään herätä hänessä minkäänlaista tunnetta itsenäisyydestä; hänhän tekee sen, mitä hänen on käskystä tehtävä, aivan kuten hänen on maksettava veronsa. Sanalla sanottuna: kiinnostusta kuntaa kohtaan voi olla vain valtiota kohtaan tunnetun kiinnostuksen yhteydessä, ja silloin myös ensiksi mainittu edistää viimeksi mainittua. Puolinaiset toimet ovat puolinaisia ja sellaisina pysyvät.” Snellman 2001, 71–72.

tuja. Vaalioikeudesta johtuu, että sopimaton kunnallishallitus säilyy vain lyhyen ajan. Mutta tuloista on seurauksena, että viranhaltijat, jotka toivovat tulewansa jälleen valituiksi, palvelevat niitä henkilöitä ja sitä puoluetta, joilla on vaaleissa suurin sananvalta. Tocqueville puhuu ihmetellen siitä omavaltaisuudesta, jota kunnallishallitukset saavat toiminnassaan noudattaa. Mutta toiset puhuvat myös niiden voimattomuudesta ihmisten suurta joukkoa vastaan; ja liittovaltion suuremmissa kaupungeissa on kauan valitettu, että varakkaampi ja valistuneempi osa asukkaista on syrjäytetty vaaleista ja että kunnallishallitus on suuren joukon avustuksella joutunut osittain kaikkein kehnimpien käsiin.”¹³

Snellman tuli päätelmissään siihen tulokseen, että kaikkien kunnallisten neuvottelujen oli pohjautuminen jäsenten keskinäiseen luottamukseen ja kunnioitukseen. ”Valtion, enempää kuin itse kunnankaan, ei tule sitoa kunnallista toimintaa monenlaisilla säännöksillä, vaan päätösten toimeenpanon pitää kussakin eri tapauksessa jäädä kunnan haltuun. Tästä osittain poikkeuksena ovat tietysti ne puhtaasti poliittiset toimet, jotka järkevyyden saattaa vaatia kunnalle uskottaviksi, koska ne kuuluvat niihin tehtäviin, joita kunta on velvollinen suorittamaan valtiolle. Mutta jokainen asia, joka koskee yksistään kuntaa, jätettäköön kokonaan sen itsensä määrättäväksi.”¹⁴

Uudistuksen valmistelua toteuttaneen komitean perusteluissa nousee esiin huomioonotettava seikka. Sen mukaan maan yhteiskuntasäännöksiä muutettaessa on kunnioitettava historiallisen kehityksen vaatimuksia. Tämä huomioon ottaen komitea kiinnitti huomiota pitäjänkokoukseen ja sen merkitykseen.

13. Snellman 1929, 437–438. Snellman viittaa kirjoituksessaan Tocquevilleen, jolla katsotaan olleen Snellmanin ajatteluun ilmeistä vaikutusta 1840-luvulla (kuten Klinge 2007, 69). Laine tosin toteaa Snellmanin olleen Tocquevillen lainauksissa epätieteellisen valikoiva ja vetäneen niistä usein johtopäätöksiä, joilla hän vahvisti hyvin erilaisista lähtökohdista käsin tekemiään omia päätelmiä ja omaa vakaumustaan. Tocqueville puolestaan idealisoi Amerikan oloja todellisuutta kauniimmiksi. Laine 1999, 27 ja 53. Ks. de Tocquevillen itsehallintokäsityksen tarkastelua myös Harisalo – Rannisto 2010, 54–55.

14. Siteeraus Kaukovalta 1940, 45, sama näkökanta Snellman 1929, 431.

Maallisen kunnallishallinnon perustamisen pontimeksi katsotaan ajan hengen, esimerkiksi Snellmanin vaikutuksen ja Ruotsin esimerkin, samoin kuin Preussin kaupunkijärjestyksen ja muiden Manner-Euroopan kunnallislakien esimerkkien¹⁵ ohella ennen muuta seurakuntapapiston halua vapautua köyhäinhoidollisista tehtävistä. Näitä tehtäviä oli vuoden 1852 köyhäinhoitoasetus suuresti lisännyt.¹⁶ Vuosien 1865 ja 1873 kunnalliset asetukset eivät kuitenkaan lisänneet suoranaisesti julkisen sektorin tehtäviä, mutta loivat kuitenkin puitteet kirkollisesta hallinnosta erillisen itsehallinnon laaja-alaiselle toiminnalle.¹⁷

Nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon syntyä edesauttoi myös laaja reformiaalto, joka käynnistyi 1850-luvulla osana Venäjän yleistä uudistamista. Suomen suuriruhtinaskunnassa ei reformien mallia kuitenkaan otettu Venäjältä vaan lähinnä Ruotsista. Yhteinen lainsäädännöllinen ja hallinnollinen traditio loi pohjan samansuuntaisille uudistuksille, vaikkakin paikallishallintouudistukset sinänsä olivatkin yleiseurooppalainen ilmiö. Ensimmäisten kunnallislakiemme teksteissä ei ollut kovinkaan paljon omaperäisyyttä. Esikuva saatiin lähes sanasta sanaan Ruotsista.¹⁸ Uudet säädökset syntyivät kuitenkin ilman lainsäädäntöyhteistyötä Suomen ja Ruotsin välillä. Venäjän hallitsija tuskin olisi tähän suostunut. Sen sijaan Suomen etevin julkisoikeuden asiantuntija Johan Jakob Nordström (1801–1874) oli juuri ennen uudistusta siirtynyt Ruotsiin, jossa hänelle annettiin tärkeitä lainvalmistelutehtäviä. Niinpä hän toimi kunnallissäädösten syntyessä epävirallisena yhteyshenkilönä maiden välillä.¹⁹

Huomionarvoista on, että sekä Ruotsissa että Suomessa torjuttiin edustuksellinen hallintomalli, jolle Tanskan ja Norjan vastaavat uudistukset olivat rakentuneet. Maaseudun hallinnon kommunitaristiset traditiot pitivät yllä (maata hallinneiden talonpoikien) tiettyä egalitarismia, mikä näkyi muun muassa siinä, että omaisuuden äänivaltaa

15. Modeen 1988, 57.

16. Eskelinen 1974, 14. Kirkinen korostaa sanottujen seikkojen ohella sitä, että kansallinen herätys tuki paikallisen itsehallinnon elvyttämistä ja kehittämistä pitäjien ja kirkkopitäjien perinteiden pohjalta. Kirkinen 1991, 28.

17. Kulla 1980, 196.

18. Soikkanen 1966, 120, Pulma 2009, 234 ja Heuru 2001 a, 17.

19. Modeen 2006, 80.

– toisin kuin Ruotsissa – rajoitettiin: kukaan ei voinut käyttää kuin enintään 1/6 kuntakokouksen läsnä olevasta äänimäärästä. Omaisuusdettomia ja naisia päätösvallan käyttöön ei päästetty.²⁰

Suomessa vuosina 1865–1873 toteutettu kunnallishallinnon reformi poikkesi Ruotsissa ja useissa muissa Euroopan valtioissa toteutetuista järjestelyistä erityisesti siinä, että Suomessa ei pyritty ottamaan käytäntöön maakäräjiä tai muuta vastaavaa toimielintä kuntia laajemman itsehallinnon muotona. Asiasta kyllä tehtiin aloitteita valtiopäivilläkin jo vuodesta 1872 lähtien.²¹ Aiemmasta Hallitusmuodon ja sitä vastaavasta nykyisestä perustuslain 121.4 §:n säännöksestä huolimatta kuntia laajempaa itsehallintoa koskevaa lakia ei ole säädetty.

Jo ennen kuin jäljempänä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin eri aikojen kansainvälisten vaikutusten omaksumista, on paikallaan muistuttaa tietyistä peruslähtökohdista. Demokratia – ja niin myös yksi sen ilmaus, kunnallinen itsehallinto – edellyttää tiettyä kansalaisten tietämystä ja asennetta. Tästä on kuvaava esimerkki läntisten demokratiatoteutusten istutusyritys. On ollut suuri erehdys kuvitella, että esimerkiksi anglosaksinen kaksipuoluejärjestelmä olisi ollut istutettavissa sellaisenaan suoraan Afrikan tai Kaakkois-Aasian uusiin valtioihin. Hallituksen ja opposition välisen pelin on tultava kansalaisten taholla pitkän kokemuksen kautta hyväksytyksi ja ymmärretyksi, ennen kuin siitä voi tulla poliittisesti vaikuttava.²² Esimerkki osoittaa vastaansanomattomasti historiallisen kehityksen merkityksen omavastuisen paikallisdemokratian synnyssä, johon suomalainen kunnallinen itsehallinto voi nojata.

20. Pulma 2009, 236. Tämä ajattelullinen perusta on nähtävissä edelleen kunnallisen itsehallinnon määrittelyissä. Esimerkiksi Ruotsin kunnallislakikomitean mietinnössä kunnallisen itsehallinnon perusidea määriteltiin kansan toteuttamaksi hallinnoksi, kansan itsensä hoitamana ja kansan puolesta hoidettavana paikallisella ja alueellisella tasolla. SOU 1990: 24, 48 ja Paulsson – Riberdahl 1992, 14.

21. Kulla 1980, 198–199.

22. Besson – Jasper 1990, 96.

5. SAKSALAISEN OIKEUSALUEEN MERKITYS KUNNALLISEN ITSEHALLINNON MUOTOUTUMISESSA

Oikeustieteen alalla jokainen ennen toista maailmansotaa väitellyt opiskeli Saksassa. Tuomisina oli luonnollisesti saksalainen ajattelu, jonka vaikutukset suomalaisessa oikeudellisessa tutkimuksessa näkyvät edelleen vahvoina.¹ Erityisesti sanottu koskee kunnallisoikeutta, hallinto-oikeuden tavoin. Saksalaisella ajattelulla oli 1950-luvulle saakka Pohjoismaissa merkittävämpi vaikutus kuin angloamerikkalaisilla suuntauksilla.² Aivan samoin myös Ruotsissa 1900-luvun alkupuolella saksalainen oikeusteoria oli kiinnostuksen kohteena. Ruotsalainen kunnallisoikeudellinen doktriini ja laajemminkin kunnallisoikeus olivat pitkälle 1900-luvulle saakka suuressa määrin saksalaiseen ja ranskalaisen ajatteluun nojaavia. Hallinnon kehityksessä Saksa ja Ranska ovat olleet johtavia maita, joista Suomen kannalta merkittävät maat, ennen muuta Ruotsi ja Venäjä, ovat ottaneet oppia.³ Hallinto-oikeuden yleisten oppien teoreettiset perusteet muodostuivat Saksan ohella Ranskassa

1. Aarnio 2010, 50, samoin Modeen 1996, 234 ja Modeen 2006, 82. – On myös muistettava J. V. Snellmanin Saksaan tekemän matkan merkitys ja hänen siitä kirjoittama teos (Saksan matka 1840–41. Suomalainen reportteri postivaunujen Euroopassa).
2. Niemi-Lilahi 1992, 105. Sutela on katsonut johtavien maiden merkityksen olennaiseksi tekijäksi kunnallishallintojen muotoutumisessa. Kaikkein eniten vaikutteita Euroopassa ovat antaneet Ranska, Iso-Britannia ja 1900-luvulla Neuvostoliitto. Myös Espanjalla ja Saksalla on ollut keskeinen merkitys. Sutela 2000, 83.
3. Stjernquist – Magnusson 1988, 33, Andrén 2007, 76 ja Tiihonen 1992, 105.

1800-luvulla. Ranskalaisessa teoriassa korostettiin hallinnon tehtäviä erilaisten julkisten palvelujen tuottajana ja yleisen edun toteuttajina. Saksalainen teoria sen sijaan painotti hallintoa julkisen vallan käyttäjänä ja hallinnon sidonnaisuutta lakiin. Suomessa omaksuttiin vuosisadan vaihteessa miltei yksinomaan saksalaisperäinen teoria, joka vastasi valtiokeskeistä hallintokulttuuria ja Venäjän vallan loppuvuosina korostettua legaliteettivaatimusta.⁴

Suomalaisen lainopillisen tutkimuksen kohteena kunnallinen itsehallinto on ollut aina 1800-luvulta saakka. Merkittävimpiä ensimmäisiä tutkijoita olivat R. F. Hermanson ja K. J. Ståhlberg. He harjoittivat tyypillistä positiivisoikeudellista, nimenomaan käytäntöä palvelevaa tutkimusta, jossa kuntia koskevia ongelmia tarkasteltiin normistosta käsin.⁵ Tämän käytäntöä palvelevan tutkimuksen rinnalle tuli itsenäisyyden alkuvaiheessa teoreettista kunnallista itsehallintoa koskevaa tutkimusta. Siinä merkittäväksi vaikutteiden antajaksi nousi saksalainen oikeustiede ja siinä omaksutut käsitteet ja konstruktiot. Tämän seurauksena Suomeen kotiutui enimmäkseen käsitteellisiä ongelmia pohtiva ja korostava teoreettinen tutkimus. Saksalaistyyppinen perinne jatkui Suomessa pitkään.⁶

On syytä huomata, että saksalaisen kunnallisoikeudellisen ajattelun välittyminen ei tapahtunut pelkästään suoraan Saksasta, vaan myös Ruotsin kautta. Ruotsissa nimittäin 1900-luvun alkupuolella saksalainen oikeusteoreettinen keskustelu oli erityisen huomion kohteena. Kun Hugo Blomberg, Yngve Larsson ja heidän lisäksi eräät muut tutkijat kehittivät kunnallisen itsehallinnon periaatteita, kohdistui heidän huomionsa saksalaiseen oikeusteoreettiseen keskusteluun. Tällä

4. Mäenpää 2003, 63.

5. Ståhlberg jatkoi tieteellistä työtä pitkään presidenttikautensa jälkeenkin. Esi-merkiksi kuntien pakkoliitosproblematiikka on teema, jota hän tarkasteli myös viittaamalla Tanskan ja Ruotsin oikeuteen. Ks. Ståhlberg 1939, 476–477.

6. Niemivuo 1976, 2–3. – Ranskan vaikutuksesta esimerkin tarjoaa V. Merikosken Suomen oikeuteen kotiuttama tarkoitussidonnaisuuden periaate, joka on peräisin Ranskan oikeudessa syntyneestä ”détournement de pouvoir” -opista. Sillä puolestaan on kosketuskohtia englantilais-amerikkalaisen ”ultra vires” oikeusinstituutin kanssa. Ultra vires johtaa joissakin tapauksissa hallintotoimen virheellisyyteen samalla tavoin kuin détournement de pouvoir. Merikoski 1968, 61–65 ja Jyräki 2002, 705–706.

tavoin he saavuttivat uskottavuutta ja suuremman auktoriteetin. Heidän huomionsa kohteina oli kaksi erilaista oikeustieteellistä koulukuntaa, oikeuspositiivista suuntaa edustanut Paul Laband ja historiallista suuntaa edustava Hugo Preuss.⁷ Molempien erityisen kiinnostuksen kohteena olivat valtion ja kuntien väliset suhteet, kunnallisen itsehallinnon peruskysymys.

On paikallaan lyhyesti viitata kummankin auktoriteetin ajattelun perusteisiin myös siksi, että kummankin vaikutus myös suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen ajatteluun on todennettavissa (esimerkiksi Urho Kekkosen väitöskirjassa). Heidän ajattelussaan oli huomattavat erot. Labandin ideologia oli konservatiivisen valtion virkamiehen puolustusta vallitseville olosuhteille. Preuss puolestaan kritisoi liberaalista asenteestaan lähtevästi vallitsevaa järjestystä. Laband halusi nähdä ankan oikeudellisen tieteen valtio-oikeudellisen alan sisällä. Hän torjui poliittiset ja historialliset perustelut, jotka olivat olleet aiemmin tavanomaisia. Labandin edustamalle positivismille tunnusomaista oli perääntyminen ”havaittavissa olevaan” oikeuteen ja ”juristiseen metodiin”. Valtio ja sen rajoittamaton vaikutuspiiri koettiin eräänlaisesti ”faktisena”. Tämä huipentui tiivistykseen, jonka mukaan valtiolla ei ole mitään tarkoitusta, se on itse tarkoitus, joten sitä vastassa ei

7. Andrén 2007, 81. – Hugo Preuss (1860–1925) oli esimerkiksi Veli Merikosken ja Olavi Rytökölän tutkimuksissa nojattu auktoriteetti. Kovin tunnettu suomalaiselle tutkijajoukolle hän ei kuitenkaan näytä olleen, vaikka häntä on pidettävä erittäin laaja-alaisena oikeustieteen tutkijana ja vaikutusvaltaisena poliitikkona. Habilitaatiotutkimuksessaan hän selitti kaupunkimaisten yhdyskuntien sisältämän osuuskunnallisen ajattelun esikuvaksi kaikkien hallinnontasojen muotoilemiseksi, siten että itsehallinto valtiossa esiintyy enemmänkin yhden saman periaatteen hahmossa. Välttääkseen esivaltioillisiin ajattelurakenteisiin paluuta painotti Preuss myöhemmissä kirjoituksissaan vahvempaa kunnallisten ja valtiollisten organisaatioiden vastakkainasettelua. Tämä johti vaatimukseen suorituskykyisen ja omavastuun itsehallinnon ankkuroimiseen kaikilla kunnan, piirikunnan ja provinssin tasoilla. Valtion valvonnan tulisi rajautua pelkästään oikeusvalvontaan. Viime kädessä Preussin mukaan keskushallinnon politiikkataso ja kunnallisen itsehallinnon hajautettu taso täydentävät toisiaan. Ne tarjoavat kaksi välttämätöntä, toisiaan täydentävää aspektia kansanvaltaiseen politiikkaan. Juuri valtiorakenteen monitasaisuus, kansanvaltion malli kuntien, osavaltioiden ja kokonaisvaltion tasoilla kansanoikeudellisen yhteisön tasolle saakka on tunnusomaista modernille pluralismiteorialle valtio-organisatorisesti nähtynä. Ks. Vosskuhle 2011, 259–260. Preussia voi siten pitää tämän päivän monitasohallintoa koskevan ajattelun edustajana.

oikeudellisesti ole mitään, mikä estäisi sen laajentamasta toimintaluettuaan jopa epätarkoituksenmukaiseen suuntaan.⁸ Kun Laband syytti Preussia juridiikan politisoimisesta, oli Preussin kanta, että Labandin ”dogmaattinen positivismi” estää teoreettisen kehityksen saksalaisen oikeustieteen valtio-oppien sisällä.

Preuss korosti sitä seikkaa, että kunta ei ole valtiollinen orgaani ja eikä alistettu valtiolle. Sitä vastoin kunta on ymmärrettävä yhtenä osana valtiota. Molempien välinen suhde on säänneltävä oikeudellisena suhteena. Valtion on rajattava roolinsa pelkästään siihen, että se valvoo miten kunnat hallitsevat itseään.⁹ On mielenkiintoista, että Kekkonen asettui väitöskirjassaan Labandin kannalle:

”Labandin käsitys valtion ensisijaisesta asemasta kuntaan verrattuna ja kunnan itsehallinto-oikeuden johdannaisesta luonteesta on oikea, sillä valtio on kaiken oikeuden lähde. Valtion oikeus on luonteeltaan alkuperäistä ja rajoittamatonta, se on tunnusmerkki, jonka Kormann, nimenomaan erottaakseen kunnan oikeuden johdettuna ja rajoitettuna oikeutena, on valtiolle antanut.” Kekkonen kuitenkin pehmentää kantaansa toteamalla, että vaikka Labandin kanta tässä kohdin hyväksytäänkin, niin ero toiselta puolen kunnan itsenäistä olemassaolo-oikeutta ja omia hallintoasioita puoltavan kannan ja toiselta puolen sen kannan välillä, joka tahtoo selittää kunnan oikeuden valtiosta johdetuksi ja kunnan hallintoasiat valtionhallinnon asioiksi, ei ole sittenkään sovittamaton. ”Kunnalle myönnetty itsehallinto-oikeus on siis kunnan oma oikeus, vaikka se onkin syntynyt valtion delegeerauksesta.”¹⁰

Liberalismiin liittyvät ajatukset alkoivat saada laajempaa jalansijaa 1850-luvulla. Kunnallisaatteen nousu 1800-luvun puolivälissä kautta Euroopan käansi joksikin aikaa kehityksen kansalaisvaltion suuntaan. Vuosisadan lopulla virkavalta alkoi kuitenkin taas nopeasti voittaa alaa. Erityisesti Bismarckin Preussi toimi esikuvana, mistä virkamiesvaltion

8. Ks. Möller 2009, 34.

9. Ks. Andrén 2007, 82–83.

10. Kekkonen 1936, 62.

juridiset mallit siirtyivät oikeusoppinsa hankkineiden mukana Suomeen.¹¹ Samanaikaisesti myös Ruotsissa valtionäkökulma nousi vallalle, mikä ilmeni erityisesti valtion kuntiin kohdistaman valvonnan vahvistamisvaatimuksilla. Esimerkiksi Nils Höjer toi oppikirjassaan vuonna 1907 esille näkemyksen, jonka mukaan kuninkaalla on oikeus päättää täysin kuntien tahdon vastaisesti. Valtiollisesti painottunut näkökulma painottui vahvasti Ruotsin tutkimuksessa ja valtiopäiväkeskusteluissa. Kunnat ja kaupungit nähtiin kylmän rationalistisesti tehokkaan julkisen hallinnon instrumentteina.¹²

Georg Jellinekin (1851–1911) ajattelu vaikutti vahvasti myös suomalaiseen valtion ja kuntien asemaa koskevaan keskusteluun ja tutkimukseen. Jellinekin yleistä valtio-oppia koskeva teos leimasi valtio-oikeudellisen tutkijajoukon ajattelua vuosikymmenten ajan.¹³ Jellinekin tutkimusten kautta syntyi uudelleen vahvempi käsitys siitä, että valtio-oikeudellisten kysymysten ratkaisua määrittävät myös oikeuden ulkopuoliset, tosiasialliset käsitykset valtion ominaisuudesta. Tätä kautta sai myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsoen merkittävä subsidiariteettiperiaate varovaisen uudelleenelvytyksen yleisen valtio-opin piirissä.¹⁴ Jellinek nimittäin lukee modernin valtion olennaiseksi tunnusmerkiksi lainsäädännöllisen itserajoituksen yksilön suuntaan. Rajat, jotka valtion ”vapaalle päätösvalle” on asetettu, ovat modernin oikeusvaltion tunnusmerkkejä.¹⁵

Erkki Mennola on tutkinut laajasti K. J. Ståhlbergin tutustumista saksalaisiin hallinto- ja kunnallisoikeustieteilijöihin ja heidän vaikutustaan Ståhlbergin ajatteluun.¹⁶ Myös Ståhlberg oli 1890-luvulla tehnyt väitöskirjansa merkeissä opintomatkoja Saksaan. Matkojen yhteydessä

11. Mennola 2010, 58.

12. Andrén 2007, 88.

13. Anter, 1998, 504. Jellinekin vuosisadan alussa kehittämä, kuuluisaksi tullut status-jaottelu, kansalaisen oikeusaseman jako aktiiviseen, positiiviseen ja negatiiviseen statukseen oli lähtökohtana V. Merikosken Kansalaisten perusoikeuksista julkaistussa artikkelissa (1932), jolla luotiin suomalaisen perusoikeusdoktriinin perusta pitkäksi aikaa. Ks. Jyränki 2002, 707. – Jellinekin perusteos oli esimerkiksi suomalaisten yliopistojen kurssivaatimuksissa vielä 1970-luvun alussa.

14. Möller 2009, 34.

15. Anter 1998, 520.

16. Mennola 2010.

hän oli vakuuttunut oikeuspositivismiin ja sen formalismin ratkaisevasta merkityksestä hallinto-oikeudelliselle tutkimukselle. Myöhemmin Kekkonen tukeutui vielä Ståhlbergiä enemmän saksalaiseen valtio- ja hallinto-oikeudelliseen keskusteluun ja pyrki käyttämään siinä kehitettyä käsitteistöä ikään kuin Suomen kansalaissäädännön teoreettisen tulkinnan välineenä.¹⁷ Hyvän esimerkin tästä tarjoaa Kekkonen määritelmä kunnasta. Siinä hän nojaa muun ohella saksalaisen Gierken määritelmään. Siinä korostetaan ”sitä, että kunta ei ole talouskunta eikä osakeyhtiöperiaatteelle rakentuva yksityisoikeudellinen juridinen henkilö, vaan julkista tarkoitusta toteuttava yhdyskunta.”¹⁸ Positiivisen oikeuden suhteen tosin Saksan kunnallishallinto ei Kekkonen Saksassa oloaikana enää tarjonnut itsehallintoon nojaavaa mallia. Kekkonen toteaaakin väitöskirjassaan Saksan uuden kunnallislain (30.1.1935) tosiasiaa lopettaneen kunnallisen itsehallinnon ei ainoastaan sen siihenastisessa muodossa, vaan myöskin periaatteellisesti tärkeimmiltä osiltaan, kuitenkin kunnat julkisoikeudellisina juridisinä henkilöinä, valtiosta erillään olevina oikeussubjekteina säilyttäen. Kunnat ovat tosin erittäin kiinteässä ja tehokkaasti toteutetussa riippuvuussuhteessa valtioon. Kekkonen luonnehtikin sitä jonkinlaiseksi julkisoikeudelliseksi laitoshallinnoksi eikä kunnalliseksi itsehallinnoksi sanan varsinaisessa merkityksessä.¹⁹

Tämänkin päivän kunnallista itsehallintoa koskevan keskustelun näkökulmasta mielenkiintoinen oli Kekkonen tarkastelu kuntien luonnollisista oikeuksista. Vaikkakin oppi kunnan luonnollisista oikeuksista voidaan katsoa Ranskan suuren vallankumouksen vapausidean synnyttämäksi ja olevan loogillisessa yhteydessä ihmisoikeuksien julistuksessa ihmiselle vakuutettujen luonnollisten, loukkaamattomien perusoikeuksien kanssa, on tälle opille ensimmäisen tieteellisen perustelun Kekkonen mukaan antanut ns. eteläsaksalainen liberalismi. Eteläsaksalaiseen

17. Hakanen 1983, 32. – Kuten Kulla on todennut, ei Ståhlberg pohtinut sen kummemmin ulkomaisen käsitteistön soveltuvuutta kotimaisen oikeusjärjestyksen erittelyyn. Hän näyttääkin hyväksyneen mm. Hermansonin aikaisemmin esittämän kannan: eri oikeusjärjestysten toisistaan poikkeavat piirteet eivät sinänsä olleet esteenä yleisten käsitteiden soveltamiselle. Kulla 1980, 251–252 ja 268.

18. Kekkonen 1936, 92.

19. Kekkonen 1936, 58.

liberalismiin perustuva kuntakäsitys oli meillä vallitseva koko kunnallishallinnon liberalistisen vaiheen ajan.²⁰ Eteläsaksalaisen liberalismin lähtökohtana oli käsitys sekä kuntien ajallisesta vanhemmuudesta valtioon verrattuna että valtion synnystä kuntien yhteenliittymisellä. ”Kunnat eivät valtioksi liittyessäänkään olleet silti menettäneet oikeuksiaan itsenäiseen olemassaoloonsa, joten niillä valtioon kuuluvinkin oli itsenäinen oikeuspiiri, jota ei oltu johdettu valtiosta ja jota valtio ei mielivaltaisesti saanut muuttaa. Kunta oli lakkauttamaton valtiojärjestyksen perusosa, joka oli valtiosta poliittisesti riippumaton ja jonka väkivaltainen lopettaminen tai valtion hallintopiiriksi alentaminen koituisi valtion tuhoksi. Kuitenkaan kunta ei ollut vapaa valtiosta. Se oli valtion lakien ja hallinnon alainen kaikessa siinä, mitä järkevästi käsitetty valtiotarkoitus vaati ja niin laajalti kuin järkevä yhteistahto katsoi tämän alistamisen tarpeelliseksi. Muissa suhteissa kunnilla sitä vastoin oli täysi itsenäisyys.”²¹

Kekkonen yhtenveto on, että täten eteläsaksalainen liberalismi oli luonut opin kuntien perusoikeuksista, eli kuntien oikeudesta itsenäiseen olemassaoloon ja hallintoon, joka oikeus ei ollut johdettu valtiosta, vaan oli kuntien luonnollinen, originäärinen esi- ja ylivaltiollinen oikeus.²² Kekkonen päätelmä on, että suorittamaansa tarkasteluun perustuen hän päätyy samaan johtopäätökseen, että ”kunnan hallintoasiat ovat valtionhallinnon asioista erillisiä kunnan omia itsehallintoasioita.”²³ Kekkonen lähtökohtana näyttää olleen, että kuntien itsehallinnolliset oikeudet myönnetään Suomen ja Skandinavian historiallisiin hallinto-oloihin viittaamalla. Kekkonen loi siis eräänlaista ”yhdyskuntasopimusteoriaa” painottamalla paikallisten sosiaalisten yhteisintressien toteuttamista yhteisten etujen valvomisella ja yhteenliittymisellä. Tunnustaessaan kunnat paikallisten yhteisetujen valvojiksi ja toteuttajiksi valtio samalla itse asiassa otti kunnat tiukkaan huomaansa palvelemaan julkisoikeudellisenä juridisena henkilönä valtiollisia, yleisiä päämääriä.²⁴

20. Heuru 2001 a, 20.

21. Kekkonen 1936, 59–60. – Ks. keskustelusta kuntien vanhemmuudesta suhteessa valtioon Ryynänen 1986, 83–84.

22. Kekkonen 1936, 60.

23. Kekkonen 1936, 63–64.

24. Tuikka 2007, 96.

Kekkosen johtopäätös on mielenkiintoinen siksi, että se vastaa vuonna 1985 hyväksytyn Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan tausta-ajattelua. Saman periaatekäsityksen on jakanut 2000-luvulla saksalainen kunnallisoikeustieteilijä Franz-Ludwig Knemeyer. Hän on tiivistänyt asian osuvasti: Kunnallinen itsehallinto merkitsee vapautta valtiossa, ei vapautta valtiosta.²⁵

Samaa ajattelua edusti jo huomattavasti aiemmin Hans Peters (1896–1966), jonka perustavaa laatua olevalla tutkimustyöllä on ollut havaittavissa oleva vaikutus myös suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen (Esim. Holopaisen väitöskirjassa). Hänen väitöskirjansa käsitteli kunnallisen itsehallinnon rajoja Preussissa. Peters näki kuntien itsehallinnossa saksalaisen demokratian toteutustavan ytimen, erityisen elävän ja riippumattoman hallinnon muodon, jossa elämänläheisyys ja spontaanisuus toteutuvat ennen muuta virkabyrokratian ja poliittisten voimien yhteenkietymisen avulla. Väite, että vain keskittäminen valtion käsiin varmistaisi julkisten tehtävien optimaalisen toteutuksen, oli Petersille autoritäärisen valtiokäsityksen jäänne. Näitä perusajatuksiaan, kytkeytyneinä luonnonoikeudellisesti leimalliseen subsidiariteettiperiaatteen arvostukseen, Peters jatkoi vielä muissa teoksissa.²⁶

Ernst Forsthoffista (1902–1974) voi sanoa saman kuin Petersistä suomalaiseen oikeusajatteluun vaikuttaneena. Forsthoff piti kunnallisen itsehallinnon olennaisena elementtinä autonomiaa, jolla hän tarkoitti toimivaltaa antaa yleisiä säännöksiä. Tällaisen sääntelyoikeuden asiallinen laajuus on identtinen kunnan toimivallan kanssa. Forsthoffin mielestä säädösvallassa saa kunnan alueyhteisöluonne erityisellä tavalla ilmauksensa. Säädösvalta ja Forsthoffin luettelemat muut kunnan oikeudet on taattu insitutionaalisen takuun perusteella. Tämä suoja ei kuitenkaan tarjoa ehdotonta pysyvyyttä. Rajoittavalla sääntelyllä on

25. Knemeyer 2003, 78. Knemeyerin käsitys viittaa luonnollisesti siihen historialliseen kahden itsehallintokäsityksen väliseen kilpailuun, joka on ollut leimallista aina vom Steinin uudistuksista saakka. Toisessa painotettiin kansalaisten osallistumista julkisen hallinnon hoitamiseen ja toisessa puolestaan korostettiin kunnan vastakkaisuutta ja erillisyyttä valtiosta omana yhteisönä, jonka katsottiin olevan olemassa jo ennen valtiota. Ks. myös Mennola 1990 a, 14–148.

26. Karpen 1996, 781.

mahdollista siihen puuttua.²⁷ Toisaalla tarkastellaan lähemmin institutionaalisen suojan käsitteen alkuperää. On huomattava, että esimerkiksi Holopainen nojasi Forsthoffin määritelmään tältä osin.²⁸

27. Forsthoff 1966, 497.

28. Holopainen 1969, 238.

6. KUNNALLISTA ITSEHALLINTOA KOSKEVAN KÄSITYKSEN MUOTOUTUMINEN

Valtion ja kunnan välistä suhdetta koskeva keskeinen periaate on kunnallinen itsehallinto. Kunnan ”autonomiamia” kuvaava itsehallinto-termi on käsitteenä ja sisällöltään epäselvä. Kun nykyisin puhutaan kunnallisesta itsehallinnosta, ei läheskään aina tiedetä, mistä on kysymys.¹ Sen määrittely-yritykset ovat olleet vain vähän konkreettista hyötyä tuottavia. Sittemmin on nähty, että tämänkaltaisten käsitteiden abstrakti määrittely on hedelmätöntä. Käsitteet on kytkettävä yhteyteensä.² Myös toinen tulkintaan kuuluva kytkentä on syytä huomata. Antero Jyränki on perustuslain kommentaarissaan tuonut esille historian tuntemisen tarpeellisuuden juuri kunnallisen itsehallinnon kannalta. Hänen mukaansa itsehallinnosta säättävän perustuslain 121 §:ää on mahdotonta ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa ja sen käytännöllistä nykytilaa.³

Suomenkielinen termi itsehallinto ei avaa mahdollisuutta ymmärtää vivahde-eroa ja problematiikkaa, joka sisältyy ruotsinkielisiin ja saksankielisiin termeihin. ”Självförvaltning” ja ”självstyre” -termeillä on vivahde-eron ohella sisällöllinen ero. Kun Ruotsissa 1920-luvulla työstiin itsehallintokäsitteen sisältöä, tehtiin Saksassa ero kunnan

1. Heuru 2001, 14. Ks. myös Stjernquist – Magnusson 1988, 44.

2. Holopainen 1969, 286 ja Möller 2009, 77.

3. Jyränki 2000, 152.

omien tehtävien ja valtion kunnalle delegoimien tehtävien välillä. Käsite ”självförvaltning” käsittää molemmat tehtäväalueet. Ruotsalaiset oikeustutkijat toivat samaan aikaan vastaavalla tavalla distinktion omavastuisen (egenförvaltning) ja itsehallinnon (självförvaltning) välille, jotka molemmat kattaa käsite självstyre.⁴

Suomen poliittinen käsitteistö syntyi muutaman vuosikymmenen aikana 1800-luvulla. Tuolloin kieleen luotiin suoranaisella kiihkolla sopivia vastineita ajan keskeisille yhteiskunnallisille ja poliittisille ilmiöille. Poliittisen Suomen kielen tarina eroaa monien eurooppalaisten kielten historiasta. Maassamme sanasto luotiin systemaattisesti käännösprojektina. Nouseva suomenkielinen eliitti saattoi suomen kielellä tapahtuvan poliittisen – aikalaiskielellä valtiollisen – toiminnan alkuun. Lyhyen ajan sisällä syntyi lukuisia uusia sanoja, niitä muunnettiin ja muutettiin, eräät katosivat kokonaan.⁵

Itsehallinnon käsitteelle oli alkujaan annettu eräänlainen kaksinaismerkitys, jonka mukaan sillä oli niin poliittinen kuin oikeudellinenkin merkityksensä. Poliittinen puoli juonsi itsehallinnon historiallisesta alkuperästä, joka korosti kansaa omien asioidensa hoitajana. Oikeudellinen merkitys puolestaan juonsi alkunsa valtiosta, joka oli antanut itsehallinnolle oikeuden velvoittavan julkisen vallan käyttämiseen. Oikeuspositivismin nousun myötä tästä kaksinaismerkityksestä luovuttiin. Katsottiin, että itsehallinto on luonteeltaan yksinomaan oikeudellista ja että sitä on tutkittava ensisijaisesti sen ja valtion välisen suhteen kannalta.⁶ Kauko Heuru on katsonut, että kun 1800-luvun lopun oikeustiede luopui itsehallinnon kaksinaiskäsitteestä ja hylkäsi itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden, oli sillä ratkaiseva vaikutus, joka tuntuu yhä vieläkin.⁷

Toivo Holopainen on väitöskirjassaan katsonut vieraiden maiden oikeusjärjestyksillä olleen ja edelleen olevan suhteellisen vähäinen merkitys Suomen itsehallintoa selvitettäessä. Kuvan hankkiminen välittömästi vieraan maan säännöksistä vaatisi paitsi itse säännösten, myös

4. Andrén 2007, 135–136 ja Stjernquist – Magnusson 1988, 33.

5. Kolbe 2009.

6. Heuru 2001, 13.

7. Heuru 2001, 65–66.

niiden tosiasiallisen ja oikeudellisen taustan ja ympäristön tuntemista. Teoksen keskeinen sanoma on, että kunnan asema on Suomessa aikaisemmin kuvattu lähinnä saksalaisesta oikeustieteestä saaduilla teorioilla ja käsitteillä, joiden merkitys ja funktio ovat jääneet epäselväksi.⁸

Tätä yksioikoista näkemystä vastaväittäjä Kaarle Makkonen on kritisoinut toteamalla, että periaatteessa voi tuottaa vaikeuksia jo sen seikan selvittäminen, onko joku käsitekonstruktio todella peräisin vieraan maan oikeudesta ja vaikka olisikin, ei siitä välittömästi seuraa sen käyttökelvottomuus Suomen oikeudessa. Makkonen tarkastelee erityisesti Holopaisen näkemystä siitä, miten paljon periaatteiltaan historiallisille traditioille rakentuva Saksan oikeus poikkeaa toiselle perinteelle rakentuvasta Suomen oikeudesta. Kunnan asema Saksassa perustuu Holopaisen mukaan nykyisin säädetyistä normeista muodostuvaan oikeusjärjestykseen eikä sen ulkopuolisiin, sosiologisiin, ideologisiin tai muihin kausaalisiin tekijöihin. Tästä seuraisi Holopaisen mukaan se, että myös kuntien asemaa koskevassa aikaisemmassa keskustelussa syntyneillä konstruktoilla ja käsitteillä, joita edelleen käytetään runsaasti niin säädöksissä kuin oikeuskirjallisuudessa, on kiintä, normeihin liittyvä merkitys. Esimerkiksi Saksan oikeudesta peräisin oleva kunnan tehtävien jako omiin ja toimeksisaantitehtäviin on Holopaisen mukaan Suomen oikeudessa vailla perustaa.⁹ Makkonen torjuu tältä osin Holopaisen kritiikin, joka kohdistuu aiempaan tutkimukseen kysyen, mitä tarkoittaa se, että kunnan asema perustuu oikeusjärjestykseen eikä sen ulkopuolisiin sosiologisiin, ideologisiin ym. tekijöihin. ”Eivätkö mainitut tekijät aina ole oikeusjärjestyksen taustalla? Tuskin voidaan ajatella oikeusjärjestystä, joka ei ilmaisisi jotakin ideologiaa tai kytkeytyisi joihinkin sosiologisiin tekijöihin. Perustuessaan säädetyistä normeista muodostuvaan oikeusjärjestykseen, kunnankin asema kai liittyy niihin sosiologisiin ja ideologisiin tekijöihin, jotka ovat tämän oikeusjärjestyksen takana? Onko ylipäänsä mahdollista, että oikeusjärjestys pystyy, kuten tekijä sanoo, yksinomaan kunnan aseman funktionaaliseen säätelemiseen?”¹⁰

8. Holopainen 1969, 221.

9. Holopainen 1969, 393.

10. Makkonen 1969, 476–477.

Ei tietenkään ole riittävää, että oikeusvertailussa vain referoitaisiin lainsäädäntöä. On mentävä syvemmälle ja löydetävä se todellisuus, joka piiloutuu oikeusjärjestyksen sileän pinnan alle. Vertailevan tutkimuksen voidaan katsoa edellyttävän tutkijalta vieraan valtion hallintohistorian, sen oikeusjärjestelmän ja yhteiskuntaolojen tuntemusta. Vaikeinta on tietysti yrittää saada selville se, miten hyvin eri järjestelmät toimivat verrattaessa niitä keskenään.¹¹ Tämän päivän näkökulmasta katsottuna ei voida pitää erillään maamme kunnallisen itsehallinnon kehitysvaiheita kansainvälisistä virtauksista ja oikeudellisista traditioista.¹² Ne ovat eri painolla aina heijastuneet myös kansallisiin kunnallista toimintaa määrittäviin lakeihimme, ja ennen muuta myös käsitykseen kunnasta ja kunnallisesta itsehallinnosta.

Vaikka kunnallinen itsehallinto perustuu samantasoiseen normistoon, eli perustuslakiin, kuin valtionkin poliittinen järjestelmä, maassamme pitkään 1900-luvulle vallinneen mielipiteen mukaan kuntien käyttämä julkinen valta ei ollut itsenäistä. Se oli peräisin valtiolta, se oli johdettua ja rajoitettua pakkovaltaa.¹³ Tästä syystä oli mahdollista pitää kuntaa vain valtionhallinnon apuelimenä, jonka itsenäistä toimivaltaa voitiin jatkuvasti supistaa ja jolle voitiin lailla antaa valtion tarkoin valvomia tehtäviä.¹⁴ Holopaisen tutkimuksen merkittävänä havaintona voidaan pitää irtiottoa käsityksestä valtion ja kuntien vastakkainasettelusta. Hänen mukaansa Hallitusmuoto ei edellytä eikä sallikaan sellaista valtion ja kunnan oikeudellista vastakohtaisuutta, jollaisena se käytännössä usein on nähty ja jollaisena tämä suhde usein vieraista maista saatujen esikuvien mukaisesti on esitetty. Oikeudellisesti valtio ja kunta ovat tasa-arvoisia. Kunnan valta ei ole oikeusjärjestyksemme mukaan valtiosta johdettua, vaan

11. Modeen 1996, 235 ja Modeen 2006, 79.

12. Ks. näin myös Pöyhönen 1996, 951. Ylikangas kirjoittaa osuvasti, että vertailu on yhteiskuntatutkimuksen avain. ”Suomalaisen kansanvallan määrää, laatua ja olemusta ei ole juuri koskaan analysoitu vertaamalla meikälaista kehitystä ulkomaiseen. Ilman tuota vertailua liikutaan kuitenkin tyhjän päällä.” Ylikangas 1990, 8.

13. Ståhlberg 1928, 254. Esim. Merikoski 1938, 37: ”Oppi paikallisten itsehallinto-yhdyskuntain ’omasta’ toimivaltapiiristä on menettänyt dogmiarvonsa, ja julkisen edun vaatimukset määräävät hallintovalvonnan asiallisen soveltamisalan.”

14. Sipponen 2000, 178.

se on samalla tavoin oikeusjärjestykseen perustuvaa kuin valtionkin valta.¹⁵ Tämä positivistinen tarkastelu antaa paremmat lähtökohdat pohdiskella kuntien asemaa ja tehtäviä. Tässä aseman tarkastelussa aivan keskeisimmiksi muodostuvat kunnallisen itsehallinnon historiallisen tausta, vallankäytön rakenteiden ja yhteisöllisyyden kehitys. Kunnat ovat vanhempia kuin valtio. Valta on rakentunut alhaalta ylöspäin, käräjäkiviltä kohden yhtenäisvaltiota.¹⁶

Edellä on viitattu Urho Kekkosen erityisesti väitöskirjassaan esittämään valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Vaikka Kekkonen halusi paikallisen kuntatason olevan kiinteästi yhteydessä koko kansakunnan etuun, ei Kekkosen formulointeja kuitenkaan pidä ymmärtää siten, että hän olisi halunnut romuttaa kunnallista itsehallintoa. Kekkonen halusi, että kunnallisen itsehallinnon ja valtion hallinnon edut ja tahto olisivat yhteneväiset. Varoittavana esimerkkinä kunnallisen itsehallinnon romuttamisesta Kekkonen huomioikin Saksan kunnallislain tammikuulta 1935, joka käytännössä lopetti kunnallisen itsehallinnon.¹⁷

Kuntien itsehallintoperiaatteella on alkuperänsä kansalaisläheisyyden ajatuksessa. Täysivaltainen kansalainen on kytkettävä osalliseksi paikallisten hallintotehtävien hoitamiseen ja tällä tavalla saatava mukaan kuntayhteisön toimintaan. Tällainen pyrkimys poliittiseen integrointiin, jolla on juurensa aina 1800-luvun alusta vapaaherra vom Steinin ajattelusta, leimaa edelleen tieteellistä ja poliittista näkemystä kunnallisesta itsehallinnosta.¹⁸

Hallitusmuodon säätämisen jälkeenkin jännite valtion ensisijaisuutta korostavan näkemyksen ja kuntien itsehallintoa painottavan liberalistisen näkemyksen välillä on säilynyt. Näiden kahden tulkintalinjan välistä rajaa voi kuitenkin kuvata liukuvaksi. Kysymys on ensisijaisesti painotuseroista.¹⁹

Ruotsalaisen Halvar Sundbergin (1894–1973) vaikutus suomalaiseseen kunnallista itsehallintoa koskevaan doktriiniin säilyi aina 1980

15. Holopainen 1969 a, 382. Samoin myös kunnan toimivallan kannalta Makkonen 1964, 781.

16. Hallberg 2006.

17. Tuikka 2007, 96.

18. Wieland 1991, 343 ja Andrén 2007, 138.

19. Harjula – Prättälä 2007, 34.

-luvulle saakka. Kyse on Sundbergin jo 1920- ja 1930-luvulla kehittelemästä opista kunnallishallinnon kaksijakoisuudesta, janusteoriasta. Erityislainsäädäntöön perustuva kunnan viranomaisen toimivalta on sen mukaan kunnan itsehallintoa (självförvaltning, offentlig förvaltning), kun taas kunnan omaa taloutta palveleva toiminta on kunnan talous- tai yleishallintoa (egenförvaltning, ekonomisk förvaltning).²⁰

Tämä ruotsalaisen oikeustieteen kehittämä teoria sai lähtökohtansa luonnonoikeusopista ja osin myös germaanisesta kuntakäsityksestä. Sen mukaan kunnan hallinto jakaantuu yksityiseen hallintoon ja julkiseen hallintoon. Kunnilla on siis sekä yksityis- että julkisoikeudellinen puolensa. Opin mukaan kunnat olisivat syntyneet ja syntyvät valtiosta riippumatta. Niiden julkinen valta on kuitenkin valtiosta peräisin. Valtiosta riippumaton kunnallinen valta taas on pelkästään yksityisoikeudelliselle subjektille kuuluvaa valtaa. Janusteorian mukaisesti kunnilla on kahdenlaisia tehtäviä, omia tehtäviä ja itsehallintotehtäviä.²¹

Janusteorian Suomeen omaksutussa sovellutuksessa kunnan varsinaisten hallintoelinten asema kunnallishallinnossa ja myös suhteessa valtion elimiin katsottiin riippuvaksi niiden tehtävien ja toimivallan muodollisesta perustasta. Uusi tulkinta introdusoitiin nimenomaan lakimääräisten, tehtäviltään ja organisaatioltaan erityislaissa määriteltujen lautakuntien aseman ja niihin kohdistuvan ohjauksen laajuuden määrittelyn yhteydessä. Tämän tulkinnan ensimmäisinä esittäjinä ja soveltajina Suomen kunnallishallinnon rakennetta koskevaan doktriiniin voidaan mainita Veli Merikoski, Reino Kuuskoski ja Ragnar Meinander. Tulkinnan mukaan lautakunnat ovat korostetun itsenäisiä muista kunnan elimistä suorittaessaan niille laissa määrättyjä eli lakimääräisiä tehtäviä.²²

Tulkinnan heikkoudet osoitettiin jo 1960-luvulla. Luonnonoikeudelliset käsitykset kunnallisesta itsehallinnosta menettivät merkitystään. Sittenmin kunnallisen itsehallinnon pääfunktiona voi pitää yhtäältä valtiollisten hallintotarpeiden paikallista ja asiallista desentralisaatiota (avainsanoina paikallisuus ja kansalaisläheisyys, valtion kuormittumisen

20. Mäenpää 1981, 334.

21. Heuru 2001 a, 25 ja Holopainen 1969, 244.

22. Ks. Mäenpää 1981, 80–81.

vähentäminen ja vertikaalinen vallanjako) ja toisaalta ja ensi sijassa kansanvaltaisen periaatteen vahvistamista. Siitä seikasta, että kunnallinen itsehallinto asettaa omia orgaanejaan samanaikaisesti myös valtion tehtävien toteuttamiseen, ei luonnollisestikaan voi seurata niiden itsenäisyyden menetys. Monien Länsi-Euroopan maiden esimerkit osoittavat, että tämä kaksoisrooli on toteutettavissa kunnallisen itsehallinnon reunaehdoilla kunnioittaen.²³

Toivo Holopainen katsoi, että toimivallan perustumisesta erityislakiin ei sinänsä ole johdettavissa periaatetta, joka sulkisi pois kunnallislain mukaisen toimivallan suorittaa erityislaeissa säänneltyjä tehtäviä. Olli Mäenpään vastaavassa kritiikissä todettiin, että kunnan varsinaisen hallintoelimen toimivallan perustuminen erityislakiin ei sinänsä ja välittömästi sulje pois kunnallislain mukaista kunnan elinten välistä toimivallanjakoa. Erityisesti valtuuston asema kunnan päätösvaltaa yleensä käyttävänä elimenä säilyy, ellei tätä toimivaltaa nimenomaisesti suljeta pois. Vasta erityislain nimenomainen säännös voi muuttaa kunnallislain mukaista järjestelyä.²⁴ Kritiikkiään Mäenpää perustelee Hallitusmuodon itsehallintosäännöksestä lähtien:

”Kuten aikaisemmin on esitetty, HM 51.2 §:n vaatimus kuntien itsehallinnon perustumisesta kansalaisten itsehallintoon on yleensä – ainakin periaatteessa – ymmärretty koko kunnan hallintoa koskevana. Tämän yleisesti hyväksytyyn käsitykseen kannalta ei ole perusteltua erottaa kunnan hallinnossa ja toiminnassa lohkoja, joita tuo itsehallintovaatimus ei laisinkaan koskisi tai koskisi eri tavoin *pelkästään* tuon toiminnan normatiivisen perustan tai sen luonteen johdosta. Tällaista erottelua ei myöskään ole johdettavissa HM 51.2 §:stä.”²⁵

Vaikka vuoden 1995 kuntalaki nojaa edelleen ns. dualistiselle periaatteelle, on itsehallintotulkinnassa nyt painotettu valtuuston päätösvalan ensisijaisuutta. Kunnallishallinnon dualistinen periaate oli alkujaan kunnallinen vallanjakoteoria. Sen merkitys on kuitenkin tältä osin

23. Küpper 2002, 171, Kahl 2000, 341 ja Ryyänen 2004 a, 46.

24. Mäenpää 1981, 83–84.

25. Mäenpää 1981, 166.

heikentynyt, mikä tapahtui sen jälkeen kun tuon periaatteen sisäinen logiikka murtui. Tuon periaatteen oleellisin sisältö ei enää ole normatiivisuutta luova, vaan enemmänkin periaatteellinen.²⁶

Seuraavaksi on syytä siirtyä tarkastelemaan kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeistä käsitystä sen laadusta, joka on määritelty institutionaaliseksi suojaksi.²⁷ Institutionaalinen suoja merkitsee, että kunnallisesta itsehallinnosta nyt säätävä perustuslain 121 § antaa kunnallishallinnolle suojaa järjestelmänä. Yksittäinen kunta sen sijaan ei voi vedota siihen olemassaolonsa perustana (PeVL 24/1997 vp).²⁸ Tällä tavoin ilmaistun itsehallinnon suojan perustaa enempää kuin perusteltavuuttakaan ei suomalaisessa tutkimuksessa ja keskustelussa ole avattu, se on kritiikittömästi otettu annettuna. On siksi syytä tarkastella asiaa eritellymmin.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeistä on se, millainen suoja sillä on lainsäätäjän itsehallintoa kaventavia toimia kohtaan. Tämän päivän suurin ongelma kunnallisella itsehallinnolla on käytettävissä olevien voimavarojen sovittaminen vastuulla olevien tehtävien määrään ja sisältöön. Kummastakin päättää keskeiseltä osin lainsäätävä. Perustuslakivaliokunnan eri lausunnoissa (esim. PeVL 8/1999 vp) on yksiselitteisesti todettu, että kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on pidettävä yhtenä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena. Sama periaate on ilmaistu paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa. Ongelma kunnallisen itsehallinnon kannalta on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle liki vapaan mandaatin päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta. Tämän ongelman työstämiseen Ruotsin tavoin olisi Suomessakin tarve: miten luodaan vaikuttavampia faktisia rajoituksia perustuslaissa tälle kuntia koskevalle sääntelyvallalle.²⁹

26. Heuru 2000, 372.

27. Tällainen käsitys ilmenee tuoreistakin julkaisuista, esim. Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011, 9: ”Perustuslain mukaan kuntajärjestelmällä on institutionaalinen suoja, mutta kuntien määrästä ja rajoista voidaan säätää suoraan lailla tai päättää laissa säädettyjen perusteiden rajoissa esimerkiksi valtioneuvossa.”

28. Harjula – Prättälä 2007, 35.

29. Torngren 2004, 60 ja Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd 2007, 53–57.

On syytä painottaa sitä seikkaa, että julkisen hallinnon on oltava käytännön tarpeiden vaatimaa, tarkoituksenmukaista tehtävien suorittamista eikä vain erilaisten ja eriasteisten normien täytäntöönpanoa.³⁰

Viimeaikaisissa mannereurooppalaisissa teoksissa³¹ yhdeksi keskeiseksi kunnallisen itsehallinnon vaaraksi ja siksi kritiikin kohteeksi nousee oikeudellistumiskehitys, lainsäätäjän liiallinen aktiivisuus. Mutta eikö tämä ole ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä on todettu? Kunnallinen itsehallintohan on ennen muuta oikeus, oikeudellisesti turvattu paikallisten asioiden hoitamistapa. Suomalaisen oikeusajattelun valtavirta katsoo, että kunnallinen itsehallinto ei ole mikään itseisarvo. Lainsäätäjällä on oltava oikeus säännellä itsehallinnosta hyvinkin yksityiskohtaisesti. Ajattelun taustana on käsitys kunnallisen itsehallinnon suojasta institutionaalisena suojana. Institutionaalinen suoja merkitsee, että perustuslain 121 § antaa kunnallishallinnolle suojaa lähinnä vain järjestelmänä, eikä yksittäinen kunta sen sijaan voi vedota siihen olemassaolonsa perustana (esim. PeVL 24/1997 vp).

Mannereurooppalaisissakin mielipiteissä (esim. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2007) näkemykset institutionaalisesta suojasta eroavat. Joissakin kyseisen kaltaista käsitystä kunnallisesta itsehallinnosta pidetään historiallisesti vanhentuneena, joissakin siihen yhä vedotaan aiempiin tutkimuksiin nojaten. Argumentit uudelle näkemykselle ovat kuitenkin vahvemmilta vaikuttavia. Tunnusomaista tälle määrittelylle on sen adjektiivinen muotoilu. Tämä tekee käsitteen erityisessä määrin vaille yleistettävyyttä ja säästää samalla välttämättömyydestä käsitteen ”takuu” täsmällisemmästä määrittelystä. Eivät ”instituutiot” ole ”taattuja”, vaan ”institutionaalinen”. ”Institutionaalisen” käyttökelpoisuusalue jää avoimeksi, avoimeksi myös tietynasteisille mielivaltaisuuksille. Käsitteen alkuperäisen isän, Carl Schmittin (1888–1985) 1920-luvulla esittämistä esimerkeistä ja hänen aloittamastaan keskustelusta tarkka sisältö ei ole johdettavissa. ”Institutionaalisen” sisältö on määrittelemätön käsite. Myöskään mitään teoriaa sen määrittelemiseksi ei ole kyetty kehittämään. Schmittin mukaan

30. Holopainen 1988.

31. Esim. Mann – Püttner 2007 ja Frank – Langrehr 2007.

Weimarin valtiosäännön 127 § ei tarkoittanut suojata yksityisten kuntien subjektiivisia oikeuksia, vaan hallintojärjestelmää.

Walter Schmidtin tarkastelu (*Die Gemeinde* s. 17–34) päättyy käsitteen tarkastelussa – kytkiessään sen Saksan liittotasavallan perustuslain GG 28 II artiklaan – toteamaan ensinnäkin, että kuntien ja kuntayhtymien kansanvaltaisuusvaatimus tekee niiden hallinnosta omissa itsehallintotehtävissä poliittisen hallinnon. Kansanvaltaisesti legitimoitujen kuntaorganien päätöksentekokompetenssien on oltava sellaisia, että ne kykenevät toteuttamaan kansanvaltaisen prosessin kuntatasolla. Tätä palvelee myös myöhemmin perustuslakiin otettu rahoitusperiaate. Tässä demokratiavaatimuksen ja ydinaluetta koskevan takuun vuorovaikutuksessa juuri on perustuslain itsehallintosäännöksen ”institutionaalinen potentiaali”. Perustuslain itsehallintosäännöstä ei enää voida tulkita ”välilliseksi valtionhallinnoksi” (kuten ajattelun taustana olevaa Weimarin perustuslain 127 artiklaa). Siksi siihen, toisin kuin kyseiseen Weimarin perustuslakiin, ei enää päde näkemys institutionaalisesta suojasta. Sama näkemys nousee itävaltalaisesta vastaavasta teoksesta. Itävallan liittotasavallan perustuslain B-VG 116, 118 ja 119a artiklojen katsotaan merkitsevän kuntien *subjektiivista oikeutta* itsehallintoon (Klug – Oberndorfer 1. luku, s. 21). Tämä itävaltalaisen oikeustieteen näkemys itsehallinnosta konkretisoituu monella, aina perustuslain tasolle ankkuroidulla tavalla. Yhtenä ilmenemänä on yksittäisen kunnan olemassaololle annettu suhteellisen vahva suoja. Tämän perusteena on näkemys, jonka mukaisesti kunta on enemmän kuin pelkkä hallintoyksikkö. Se on nykymuotoonsa kasvanut ja kehittynyt paikallisyhteisö (2. osa s. 18).

Edellä siteeratun ohella perustan institutionaalisen suojan käsitteeltä on viimeistään vienyt Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksyminen Saksassa ja Itävallassa, samoin kuin Suomessa. Peruskirjan sisältönä ovat kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon takuuseen kuuluvat olennaiset periaatteet. Mutta on hieman kummastuttavaa todeta, miten peruskirjankin oikeudellisesta merkityksestä vallitsee erilaisia käsityksiä. Kunnallisen itsehallinnon asemaa eurooppalaisessa vertailussa tarkasteltaessa on johtopäätöksenä todettu, ettei

kunnallisen itsehallinnon takuuseen peruskirjan perusteella juuri ole apua. Ennemminkin tilannetta voi kuvata yksinkertaisen lainsäädännön perusteella kulloinkin määriteltävissä olevaksi itsehallinto-oikeudeksi (José Martinez Sorian tarkastelu, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 1042). Näin pitkälle viety tulkinta ei nähdäkseni tee oikeutta peruskirjan kokonaisuudelle ja sitä täydentävälle suositusten sisällölle. Aivan kuten Günter Seelen osuudessa (*Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 1065) todetaan, nähdään peruskirjassa kunnallinen itsehallinto demokratiaan ja oikeusvaltioon ankuroituna valtion toimintaperiaatteena, ei sen sijaan esimerkiksi kansalaisvapauden suojana. Hyväksyessään peruskirjan jäsenvaltiot ovat velvoittautuneet lisäksi toimimaan lainsäädäntönsä ja hallinto-käytäntönsä uudistamisella periaatteiden täysimääräisen toteutumisen suuntaan. Lainsäätäjän vapaalla kunnallisen itsehallinnon sisällöstä ja oikeuksista määräämisellä on näin ollen oikeudelliset rajat. Tämä tuodaan esille aiemmin peruskirjaa koskevan laajan kommentaarin laatijan, Bert Schaffarzikin artikkelissa (emt. s. 275). Schaffarzik kirjoittaa peruskirjan määräyksistä muun ohella seuraavan:

”Lähes kaikki sen määräykset ovat – samalla tavoin kuten perustuslailliset kunnallista itsehallintoa koskevat suojanormit – self-executing ja sisältävät kuntien subjektiiviset oikeudet.”

Kunnallinen itsehallinto edellyttää siten paitsi kuntia instituutiona, myös sitä, että niillä on tietyt kansainvälisoikeudellisesti ja perustuslaillisesti taatut oikeudet ja toimintavapaus. Tässä on olennainen ero institutionaalisen suojan käsitteeseen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen vireille saattaman kuntarakennemuutoksen valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö on esittänyt, ettei koko maata koskeva kuntarakenteen muuttaminen olisi vastoin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa. Tässä on nojattu vuodelta 1997 olevaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon, joka annettiin tuolloin kuntajakolain uudistamisen yhteydessä. Tietynlainen epäselvyys asiassa vallitsee, minkä vuoksi kysymys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan

rajoista olisi ehdottomasti tullut käsitellä perustuslain uudistuksen yhteydessä. Kuvattu käsitys kunnan suojasta nojaa vanhaan Weimarin tasavallassa kehitettyyn Carl Schmittin ajatteluun, käsitykseen ns. institutionaalisesta suojasta.³² Sen mukaan itsehallinto edellyttää, että ylipäänsä on oltava kuntia, mutta pelkistettynä sanottuna riittää kunhan niitä on edes jonkin verran. Näkemys ei ota huomioon kunnallisen itsehallinnon sisällölle aiempaa vahvemmin painoa antavaa demokratia-aspektia.

Kansalaisten itsehallinnon muodossa toteutettavalla kuntien itsehallinnolla on oltava myös tosiasialliset toteutumisen mahdollisuudet, ei pelkästään muodolliset rakenteet. Siksi institutionaalisen suojan käsite on hylätty uudemmassa mannereurooppalaisessa ajattelussa, joka on ollut keskeisenä perustana myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaa laadittaessa. Peruskirjan sanamuodostakin, sen 3 artiklasta asia on todettavissa. Siinä käytetään nimenomaan termiä ”oikeus”: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Jos kunta vastoin sen asukkaiden tahtoa voitaisiin milloin tahansa lakkauttaa, olisivat sanotut oikeudet vailla mitään merkitystä. On myös muistettava länsimaisen oikeusajattelun keskeinen näkemys vallitsevien oikeusolojen nauttimasta suojasta. Niitä on tietysti voitava muuttaa, mutta muuttaminen edellyttää aina hyväksyttäviä, laissa säädettyjä painavia perusteita. Niin on asian oltava myös asukkaiden itsehallintoyksikön, kunnankin suhteen. Kunnallista jaotusta koskevassa lainsäädännössä on koko itsenäisyyden ajan pidetty tärkeänä sitä seikkaa, että kuntien tahdonvastaiset liitokset voidaan toteuttaa ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi tai milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii.³³

32. Sen siirsi Suomen oikeuteen muiden ohella Toivo Holopainen väitöskirjassaan: ”HM:n suoja on näin ollen luonteeltaan institutionaalista, se koskee järjestelmää eikä vain yksityisiä kuntia.” Holopainen 1969, 238 ja 306–307.

33. Ks. esim. Rytkölä 1975, 94–95, Rytkölä 1978, 3 ja Niemivuo 1983, 601.

K. J. Ståhlberg toi kunnan tahdon vastaisille liitoksille vieläkin tiukempia edellytyksiä:

”Vaikka Suomessa ei olekaan nimenomaisesti erikoissäännöstä kokonaisliitoksesta, vaan samaten kuin Ruotsissakin, ainoastaan kunnallisen jaoituksen muutoksista vastoin kunnan tahtoa, niin meilläkään ei voida olla kokonaisliitoksen erikoista merkitystä huomioon ottamatta, kun ratkaistaan, onko liitos toimeenpantava vai ei. Kuten muuallakin pitää kokonaisliitokseen olla verrattomasti enemmän syytä kuin osittaiseen. Kokonaisliitosta varten on vaadittava, että sillä torjuttavat epäkohdat ovat oleellisesti suuremmat ja sitä vaativa yleinen etu paljon tärkeämpi, kuin ne, joiden nojalla voidaan osittaiseen liitokseen ryhtyä. Mainittu ero johtuu asian luonnosta. Osittainen alueen siirtäminen kunnasta toiseen jättää molemmat kunnat edelleenkin olemaan ja jatkamaan omaa elämäänsä oikeuksien ja velvollisuuksien kannattajina. Kokonaisliitos sitä vastoin kokonaan lopettaa sen kunnan, joka liitetään toiseen, lakkauttaa olemassa olevan julkisoikeudellisen yhdyskunnan, sen itsehallinnon, oman talouden ja muun itsenäisen kunnallistoiminnan. Jos kokonaisliitos on samalla pakkoliitos, jos kunta sitä vastustaa, tulevat sen lisäksi, mitä kokonaisliitosta varten vaaditaan, vielä vartenotettaviksi pakkoliitokselle asetettavat, lain-säädännössäkkin meillä järjestetyt vaatimukset. Mikäli tosiasiat eivät vastaa näitä vaatimuksia, ei kuntaa voida vastoin tahtoaan liittää toiseen kuntaan, ja silloin raukeavat myös ne toimenpiteet, jotka 1925 vuoden laissa on säädetty liitoksen toimeenpanemista varten.”³⁴

Pakkoliitoksen edellytyksiä koskeva tiukka eri aikojen laeissa esiintyvä sääntely osoittaa käänteisesti kunnille kuuluvaa oikeutta päättää kunnallisesta jaotuksesta. Kunnallista itsehallintoa kuntarakennemuutosten tekemisessä huomioon otettavana seikkana on korostettu kaikissa yhteyksissä, jolloin laajasta kuntarakennemuutoksesta on keskusteltu. Sama koskee historiallisen kehityksen huomioon ottamisen vaatimusta.³⁵

34. Ståhlberg 1939, 477.

35. Esim. Pienkuntakomitean mietinnössä 1965:A1, sivu 163–164: ”Kunnallinen itsehallinto muodostaa niin olennaisen osan koko yhteiskuntajärjestyksestämme

On myös huomattava, että kunnat itsehallinnon omaavina, valtiokoneistosta erillisinä itsehallintoyksikköinä ovat eri asemassa hallintorakenteita koskevia ratkaisuja tehtäessä kuin valtion omat elimet. Nämä seikat näyttävät kaavamaisista kuntarakennemuutostusta suoritettuna valmistelun alkuvaiheessa, ainakin ulkopuolisen silmin, jääneen tiedostamatta.

Suomalaisessa keskustelussa paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitystä on esimerkiksi konkreettisissa lainsäädäntökysymyksissä pidetty vähäisenä. Näin on ollut myös kuntarakennereformin kyseen ollessa. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artikla asiasta kuuluu seuraavasti:

”Paikallisviranomaisten aluerajojen suoja. Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.”

Peruskirjan selittävän raportin mukaan ehdotukset kuntien rajojen muutoksiksi ovat erittäin tärkeitä kunnille ja kuntalaisille, ja kuntien yhteenliittämiset ovat vasta äärimmäisiä ratkaisuja:

”Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves.

ja sen juuret ovat niin syvällä kansamme menneisyydessä, että historiallisen kehityksen mukana syntyneiden kunnallishallinnon alueellisten puitteiden perustavaa laatua olevaan uudelleen järjestelyyn onkin suhtauduttava varoen ja huolellisesti harkiten, eikä sellaiseen ole lainkaan ryhdyttävä, ellei siihen näytä olevan todella perusteltua aihetta. Voidaan sanoa, että periaatteessa kansalaisten pitäisi saada hoitaa itsehallinnolliset tehtävänsä sellaisen alueen puitteissa ja sellaista väestömäärää palvelevina, joihin he ovat tottuneet ja joissa he haluavat pysyä. Kuntien yhdistäminen merkitsee, paitsi niiden edellä kosketeltujen etujen menettämistä, mitkä pienemmillä kunnilla on suurempiin verrattuna, pitemmälle menevää *aikaisemman itsemääräämisoikeuden rajoittumista* kuin laajaankin yhteistoimintaan toisen kuntien kanssa joutuminen.” Toisaalla komitea totesi seuraavan: ”*Historialliselle kehitykselle ja sen luomille siteille* sekä pyrkimykselle saada hoitaa kunnallista itsehallintoa totutuissa puitteissa on tunnustettava niille kuuluva suuri arvo”

Whilst in most countries it is regarded as unrealistic to expect the local community to have power to veto such changes, prior consultation of it, either directly or indirectly, is essential. Referendums will possibly provide an appropriate procedure for such consultations but there is no statutory provision for them in a number of countries. Where statutory provisions do not make recourse to a referendum mandatory, other forms of consultation may be exercised.”

Kyseistä peruskirjan kohtaa on mahdollista tulkita myös siten, että se antaa vahvan takuun kunnan olemassa olon suojalle. Kunnan olemassaolon suoja nojaa nimittäin myös peruskirjan 4 artiklan 2. kappaleen mukaiseen yleiseen itsehallinto-oikeuteen. Sitä koskevaa peruskirjan kantaa ei siis ole paikallistettava vain 5 artiklaan. Peruskirjan 5 artiklan yleisellä tasolla olevan otsikon alla oleva normi ei anna materiaalista suojaa kunnalle sen alueellisen koskemattomuuden huomioonottamisen puolesta, vaan ottaa sen lähtökohdaksi. Siksi 5 artikla sääntelee pelkästään myötävaikuttamista koskevista asianomaisten kuntien toimivaltuuksista. Tällainen tulkinta³⁶ vaikuttaa varsin johdonmukaiselta kun otetaan peruskirjan kokonaisuus ja tavoite huomioon. Monet seikat tukevat tulkintaa, jonka mukaan suomalaisen kunnallisen itsehallinnon ymmärtämiseltä insitutionaalisenä suojana on pudonnut perusta viimeistään nyt, jos sillä milloinkaan sellaista edes on ollut.

Tämä ilmenee myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan eräistä kannanotoista epäsuorasti. Lausunnossaan hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta (PeVL 41/2002 vp) valiokunta arvioi ehdotettujen muutosten voivan johtaa joidenkin kuntien talouden suhteen varsin tuntuvasti heikentäväksi.

”Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopuosinnassa perusoikeusudistuksen edellä mainitun tarkoituksen eikä myöskään ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa.” Tästä syystä valiokunta oli sitä mieltä, että eduskunnan

36. Peruskirjan kommentaarin tulkinta, Schaffarzik 2002, 489–490.

tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. ”Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitetut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä.”

Mitä tämä perustuslakivaliokunnan lausunto sitten merkitsee itsehallinnon tulkinnan kannalta? Vastaus on selvä: kuntia ei voida säädettävän lainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa käsitellä ainoastaan kokonaisuutena (”kuntainstituutiona”), mitä institutionaalisen suojan käsite merkitsee, vaan myös yksittäisen kunnan tasolta. Perustuslakivaliokunnan lausunto merkitsee siten sitä, että yksittäisellä kunnallakin on tietty oikeus riittäviin taloudellisiin voimavaroihin suhteessa sille osoitettuihin velvoitteisiin. Tämä näkemys on kirjattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon riidattomasti: ”Perustuslain kannalta ei riitä, että asiaa tarkastellaan valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla.”

Kuntarakennetta koskevien valmistelujen suhteen Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämiin periaatteisiin. Niistä yksi (5 artikla) edellyttää, että kuntien rajojen muuttamisessa on toimittava yhteistyössä asianomaisten kuntien kanssa. Kuntien asukkaidenkin kantaa on kuultava kansanäänestyksen kautta. Tällaista yhteistoiminnallista vuorovaikutusta on eduskuntakin edellyttänyt. Hallintovaliokunta totesi tämän käsitellessään periaatteita hyvästä eurooppalaisesta hallinnosta (lausunto 20/2001 vp):

”Valiokunnan mielestä suomalaisen demokratian erityispiirteenä on alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehityssuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuisestikin.” Kannattaa kiinnittää huomiota sanoihin ’osallistuminen politiikan valmisteluun’. Kysymystä todellisten neuvottelujen käymisestä pidetään niin tärkeänä, että Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut asiasta jäsenvaltioille laajan

ohjeistuksen (*Recommendation Rec 2004 12 E of the Committee of Ministers to member states on the process of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities*). Siinä korostetaan päätöksenteon pohjautumista hyvälle institutionaaliselle dialogille osapuolten kesken. Tällaisen näkemysten vaihdon tulee muun ohella tapahtua riittävän ajoissa, tarjota osapuolille kaiken relevantin aineiston ja informaation sekä olla transparentti, riittävän julkinen.

Miksi sitten olisi nimitettävä tämän päivän itsehallintonäkemystä? Ei liene vaikea arvata, että vastaus liittyy demokratiaan. Esitetty näkemys nojaa kaiken lisäksi historiallis-poliittiseen johtoaajatukseen, jonka mukaan tulee mahdollistaa ja edelleen vahvistaa kansalaisten myötävaikuttamista hallinnolliseen tehtävienhoitoon: ”osallisten aktivointiin omissa asioissaan”.³⁷ Kunnallisessa itsehallinnossa tämä tapahtuu korostetummin niiden kautta, joita asiat koskevat. Siten kunnallista itsehallintoa voi kutsua erityiseksi asianosaisosallistumisen muodoksi. Se on muodollisesti ilmaistuna institutionalisoitua asianosasten suoja, joka toteutuu asianosaisten osallisuuden muodossa. Tämänkaltaisen itsehallintonäkemyksen todetaan voittaneen kasvavassa määrin jalansijaa (Reinhard Hendlerin johdanto-osuus, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 9). Myös liittotasavallan perustuslakituomioistuimien tunnustaa jäsenyyssperusteisen osallistumisen komponentit, jotka ovat itsehallinnolle ominaisia ja käyttää termiä asianosaisosallistumisen periaatteesta. Kunnissa tämä asianosaisosallistuminen turvataan perustuslainsäätöisesti (GG 20 artiklan 1 kappaleessa).

Se seikka, ettei perustuslain perustana ole absoluuttinen, vaan vapausperusteinen demokratia, on johdettavissa perusoikeuksien turvaamisesta samoin kuin oikeusvaltioperiaatteesta (vertikaalinen vallanjako).

Erityisesti Manner-Euroopan kunnallista itsehallintoa koskevassa keskustelussa on siis 1990-luvulla saanut voittopuolisesta jalansijaa käsitys kunnallisesta itsehallinnosta subjektiivisena oikeutena. Kunnat ovat osana valtiorakennetta hallinnon hoitajia. Mutta ne eivät ole pelkästään

37. Hans Petersin määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta, siteeraus Möller 2009, 78.

sitä, vaan niillä on myös oikeus tehtävään.³⁸ Siirtyminen demokratiaan siirsi vanhan valtion ja kunnallisen itsehallinnon vastakkaisuuden kyseenalaiseksi. Perustuslain mukaisesti kansanvaltaisesti säännellyssä yhteiskunnassa, jossa niin valtio kuin kunnat johtavat legitimitteettinsä samalta suvereenilta ja ovat velvoitettuja toimimaan samojen päämäärien hyväksi, on dualistiselta valtion ja kuntien vastakkainasettelulta kadonnut pohja. Eurooppalaisessa itsehallintokäsityksessä on myös ero edellä siteeratun perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 24/1997 vp) mukaiseen käsitykseen. Kunnan vahvaa olemassaolon suojaa pidetään yhtenä kunnallisen itsehallinnon perusteisiin kuuluvana elementtinä. Tämä näkemys oli jo vahvistumassa Suomessakin vuosikymmen sitten: ”Kuntajakoa koskeva lainsäädäntö on uudistettu. Pakkoliitoksista on luovuttu ja kunnat itse asiassa omilla ratkaisullaan osoittavat paikallisuuden ja identiteettinsä rajat.”³⁹ Näin tulee ollakin. Esimerkiksi Itävallan liittovaltion perustuslain uudistuksessa asiaa käsitelleessä Österreich-Konventin komiteassa enemmistö kannatti sääntelyn muutosta siten, että kuntien yhteenliittämiset ovat mahdollisia vain, jos asianomaisten kuntien äänioikeutettujen enemmistö kaikissa kunnissa antaa sille kannatuksensa.⁴⁰

Sanottu ei kuitenkaan tee tyhjäksi tarvetta kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja sisällön selkeästä määrittelytarpeesta. Ilman itsehallinnon ideaa, teoriaa ja oikeudellista suojaa kunnat olisivat vain valtiokoneiston jatke, jotka toteuttavat hierarkiassa ylemmällä tasolla päätettyjä asioita ja tuottavat määrättyjä palveluja sekä toteuttavat muita hallinnollisia asioita. Keskeisiä elementtejä, joiden varaan kunnallisen itsehallinnon tulee perustua, ovat yhteisöllisyys, paikallisuus, kansalaisyhteiskunta sekä sopeutuminen muuttuviin ja monimutkaisuviin olosuhteisiin.⁴¹

38. Esim. Kenntner 1998, 701 ja 706 ja Maurer 1995, 1041.

39. Nummela 2001, 57.

40. Ausschuss 3 des Österreich-Konvents, Ausschussbericht 9.2.2004, s. 38.

41. Haveri – Stenvall – Majoinen 2011, 9. – Tarve itsehallintoa koskevan määrittelyn ja sääntelyn uudistamisesta on luettavissa vaikkapa valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (VNS 9/2009 vp, 91): ”Kuntien itsehallinnollisen aseman on katsottu kuluvan vuosituuhannen aikana tehdyissä seurantatutkimuksissa heikentyneen.” Samoin esim. Rynänen 1994, 911–912.

On myös tarpeen pitää esillä niitä erilaisia tarkoituksia, joita kunnallisen itsehallinnon muodossa tämän päivän oikeus- ja hyvinvointivaltiossa toteutetaan. Kunnallisen itsehallinnon funktioina voidaan pitää seuraavia seikkoja:

- demokratiafunktio,
- integrointifunktio,
- vallanjakofunktio,
- vallankäytön keskityksen neutralointi päätöksentekokeskusten pluralisoinnin kautta,
- konfliktien työstämisen laajentaminen ja konfliktien työstämiskapasiteetin laajentaminen,
- vapaudenturvaamisfunktio,
- legitimaatiodifunktio,
- hallinnon laillisuuden takaamisfunktio,
- oikeussuojafunktio ja
- sosiaalivaltiollinen funktio.⁴²

42. Stüer 1980, 23.

7. TOISEN MAAILMANSODAN JÄLKEISEN HYVINVOINTIVALTIOIDEOLOGIAN POHJOISMAISET JUURET

Erityisesti Ruotsista vaikutteensa saaneen ja koko julkisen hallinnon uudistamista leimanneen hyvinvointivaltion kauden on katsottu alkaneen noin vuodesta 1950.¹ Sen keskeisiksi toimijoiksi muotoutuivat 1950-luvulta lähtien kunnat. Urban Strandberg on luonnehtinut kehitystä osuvasti toteamalla, että perustuslain isät tekivät perustuslakipoliittisen valinnan määrittämällä kunnat hallintoyksiköiksi. Ruotsin hallitusmuoto (RF) ja vuosina 1962–1974 tehdyt kuntien yhteenliittämisreformat osoittavat, että kunnalliselle itsehallinnolle annettiin erityisasema hallintopoliittisesti, mutta ei valtiosääntöpoliittisesti.² Kehitystä on mielenkiintoista peilata niihin erilaisiin kuntaideologioihin, joita oli 1800-luvun puolivälissä toteutettujen nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon luomisen aikoihin ja edelleen. Hyvinvointivaltioideologiassa kuntien asemaa leimasi yhä selkeämmin vahvimaksi noussut kuntaideologia, jota voi kutsua yhtenäisvaltiolliseksi integrationismiksi. Yhtenäisvaltiollisuus ja siihen kuuluva kuntien alisteinen asema eräänlaisina toimeenpaneovina hallintoyksikköinä on säilynyt edelleen niin käytännössä kuin dominoivana ideologiana

-
1. Esim. Mäenpää 2003. – Temmes on todennut, että Ruotsin esikuva varmaan mahdollisti nopean kehityksen hyvinvointivaltioksi. Ks. Temmes (verkkojulkaisu).
 2. Strandberg 2007, 138–139.

Ruotsissa³. Sama toteamus pätee myös Suomeen. Kun meillä sotien jälkeen siirryttiin toteuttamaan pohjoismaista hyvinvointivaltion (sosiaalivaltion) mallia, kunnallisen itsehallinnon oli olosuhteiden pakosta ja ehkä myös yhteiskunnallisen kehityksen onneksi annettava tilaa valtiokeskeiselle toiminnalle.⁴ Vahvistui käsitys siitä, että kuntien tuli tarjota asukkailleen samanlaisia palveluja.

Kunnallinen itsehallintomme palautuu olennaisesti juuri kysymykseen sosiaalisten peruspalvelujen järjestämisestä, köyhäinhoidosta, leskistä ja orvoista, alakouluista ja niin edelleen. Ne olivat seurakunnallisia tehtäviä aina nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon syntyyn saakka. Pohjoismainen, etenkin ruotsalais-suomalainen kunnallinen periaate on suurten massapuolueiden yhteiskuntakäsityksen pohja ja pohjoismaisen sosiaalipoliittisen valtiokäsityksen perusta.⁵ Hyvinvointivaltion perustana Pohjoismaissa on vahva eettinen paatos, luterilainen sosiaalietiikka, joka lähtee lähimmäisen tarpeista ja korostaa ihmisen moraalista vastuuta. Ihmiset vapautetaan köyhyyden pelosta, joka on vuosisatoja raskauttanut tavallisen kansan elämää.⁶

Painopiste alkoi vähitellen siirtyä kuntien vapaasta päätösvallasta lakisääteisiin tehtäviin. Valtiokeskeisyys ilmeni ennen muuta hyvinvointivaltiollisessa lainsäädännössä, jolla keskityttiin luomaan uusien tehtävien hoitamisesta vastaava hallinto-organisaatio.⁷ Lainsäädännössä vastuita ja velvoitteita osoitettiin ensisijaisesti viranomaiskoneistolle. Kansalaisnäkemys tuli voimallisemmin esiin vasta 2000-luvun lainsäädännössä. Sosiaalivaltioajatteluun kytkeytyneet erilaiset odotukset ja asennoitumiset ilmenivät käsityksinä politiikan ja hallinnon suunnittelemisen ja tieteellistämisen mahdollisuudesta.⁸

Mutta valtiokeskeisyyden rinnalla kulki samanaikaisesti myös kansalaisperusteisen itsehallinnon idea. On syytä pohjoismaisen valtiokeskeisen kehityksen vaihtoehtona luoda lyhyt silmäys myös siihen.

3. Lokal demokrati – Möjlighet eller hot? 1995, 23 ja 28.

4. Heuru 2001, 104 ja Manninen 2010, 19–20. Esimerkiksi Olavi Rytkölä ilmaisi kunnallisen itsehallinnon olevan vain desentralisoidun hallinnon tarjoama keino paikallisten hallintotehtävien hoitamisessa. Rytkölä 1979, 401.

5. Klinge 1993, 136.

6. Sipponen 2000, 311.

7. Heuru 2001 a, 31, Soikkanen 1966, 536 ja 639–650 ja Ryynänen 1986.

8. Wallerath 2011, 290, ks. samoin Mennola 1990 a, 160.

Erik Allardt kiteytti ongelman jo hyvinvointivaltion rakentamiskauden alussa, Maalaiskuntien liiton kuntapäivien alustuksessaan vuonna 1973:

”Ongelman lähtöasetelma on se, että toisaalta ihminen näyttää tarvitsevan elinvoimaista paikallisyhteisöä, johon hän voi identifioitua ja ankkuroitua ja jossa tehdään paikalliset olosuhteet huomioon ottavia päätöksiä. Toisaalta nyky-yhteiskunnassa välttämättömien palvelujen kehittäminen näyttää taas edellyttävän suurempia yksiköjä ja keskushallintoa. Tähän liittyy myös se, että kunnat ovat taloudelliselta kantokyvyltään hyvin eriarvoisia, mistä syystä köyhille kunnille ja niiden asukkaille myös koituu epäoikeudenmukaisia taloudellisia rasituksia. Nämä kaksi seikkaa, toisaalta elinvoimaisten paikallisyhteisöjen tarve, toisaalta peruspalvelujen tarjonnan tasa-arvoisuuden vaatimus vetävät ikäänkuin eri suuntiin ja tekevät ratkaisut vaikeiksi.”⁹

Allardt kiinnitti huomiota siihen, että mielekkääseen ja ihmisiä tukevaan paikallisyhteisöön kuuluu välttämättä tiettyjä sosiaalisia instituutioita, jotka ovat omaleimaisia ja nimenomaan tiettyä paikkakuntaa tai kuntaa edustavia. Se on painava argumentti itsenäisten, ei liian suurten kuntien puolesta, katsoi Allardt.¹⁰ Allardt toi samassa yhteydessä – siis jo hyvin varhain – huolensa kuntien ja yleensä paikallisyhteisöjen kiireellisestä vahvistamisesta.

Gasserin toisen maailmansodan aikana ja uudelleen sen jälkeen ilmestynyt teos kuntavapauksista (Gasser – Menz 2004) merkitsi olennaista sysäystä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisessa Euroopassa. Maailmassa, joka omaksui halukkaasti uusia vapautteen suuntautuvia ideoita, vaati Gasser laajaa kunnallista toimintavapautta välttämättömänä edellytykselle kaikelle poliittiselle, sosiaaliselle ja moraalille Euroopan tervehdyttämiselle.¹¹ Gasser jatkoi eräällä tavalla Alexis de Tocquevillen jo 1800-luvun alussa esittämiä havaintoja kunnallisen

9. Allardt 1973, 640.

10. Allardt 1973, 641.

11. Knemeyer 1989, 39 ja Schaffarzik 2002, 23.

itsehallinnon merkityksestä Yhdysvalloissa.¹² Voidaan hyvin sanoa, että kunnallisen itsehallinnon merkitys valtion kansanvaltaiselle kulttuurille on sitemmin ankkuroitunut vahvasti eurooppalaiseen tietoisuuteen.¹³ Tämän päivän havaintona voidaan esittää, että kansanvaltaisten rakenteiden vahvistamistendenssi (vaali-, päätöksenteko- ja osallistumiskeuksien laajentaminen) on kaikissa Euroopan maissa kytkeytynyt historiallisiin kokemuksiin tai traditioihin.

Meille suomalaisille, vahvan valtion roolin hyväksyneille lienee vaikeaa ymmärtää sitä muualla tunnettua pelkoa, joka kohdistuu – tänä päivänä Brysselin ylivallan ohella – myös kansallisvaltioiden liian vahvaan asemaan Euroopan konstruktiossa. Maakunnat ja alueet ovat vielä tänäänkin maan poliittisen järjestelmän selkärankoja, ihmisten identiteetin perustoja ja alueellisen kehityksen tasapainottajia ja vakauttajia. Kansallisvaltio ei ole kaikkialla yhtä korkeassa kurssissa kuin Pohjoismaissa.¹⁴ Monissa maissa nimittäin kunnalliset ja alueelliset yksiköt nähdään demokratian perustoina.¹⁵ Näkemys voidaan jopa kärjistää edesmenneen sveitsiläisen Eurooppa-ajatuksen varhaisen isän Denis de Rougemontin (1906–1985) tavoin: Jos tavoitellaan valtioiden Eurooppa-mallia, toivotaan ympyrän neliöimistä tai odotetaan ystävällismielistä yhteistyötä ”misantrooppien (ihmisvihaajien) kerhoilta”, sillä jokainen valtio on itsekäs ja kilpailuasetelmassa naapuriinsa nähden. Siksi valtiot eivät voi muodostaa eurooppalaisen federaation perustaa, on de Rougemont todennut.¹⁶ Tällä näkemyksellä on ollut muitakin kannattajia. Esimerkiksi Nobelin rauhanpalkinnon saanut Euroopan

12. De Tocqueville katsoi kuntien hallinnollisten instituutioiden muodostavan kaikkien itsenäisten kansojen vapauden perustan. Paikallisten instituutioiden merkitys vapaudelle on sama kuin alkeiskoulujen merkitys tieteelle. De Tocqueville 2006, 104.

13. Bauer – Huber – Sommermann 2005, 202.

14. Mennola 1999, 37, ks. myös Koivisto 2006, 108.

15. Esim. Local Government in France 2001, 5 ja Gebhardt 2007, 27. Esim. Marcusson 1992, 119: ”Huolimatta erittäin voimakkaasta valtiollisen ja kunnallisen toiminnan integroitumisesta, joka on jatkunut ja ollut tunnusomaista suurimman osan 1900-luvusta, on kunnallinen itsehallinto ollut koko ajan mitä suurimmassa määrin ruotsalaisen kansanvallan elävä osa.”

16. Saint-Ouen 1998, 52. – Almquist on tuonut esille sen, että De Rougemont oli EU:n komission aiemman puheenjohtajan Jacques Delorsin ”oppi-isä”, ks. Almquist 2002, 268–270.

parlamentin jäsen John Hume on nostanut esille yhden lisäperusteen näkemykselle: historian. ”Keskitettyä hallintoa ja kansallisia parlamentteja suosiva toimintatapa on kansallisvaltioiden aikakauden perua. Se syntyi kauan ennen yleistä äänioikeutta ja oppivelvollisuutta, aikana, jolloin viestinnän ja tiedottamisen keinot olivat rajalliset. Elämme tänään erilaisessa maailmassa, ja meidän on sopeuduttava. Lisäämällä alueiden toimivaltaa saadaan myös aluetasolla entistä useammat yksilöt ja ideat mukaan Euroopan rakennustyöhön.”¹⁷

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kunnallinen itsehallinto on pitkän historiallisen kehityksen tuote, jolle hyvinvointivaltion taivoitteet antavat erityiset piirteensä ja perusteet nimittää sitä hyvinvointikunnaksi. Hyvinvointikunta on valtion ”hyvinvointitahdon” toimeenpanemiseksi organisoitu järjestelmän osa. Anita Niemi-Iilahti on tutkimuksessaan osoittanut, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion kunnallisen itsehallinnon reaali maailma on sisällöltään toisenlainen kuin itsehallinnon ideaalityypit, mutta sen kehityksestä löytyy poliittisen desentralisaation ja paikallisdemokratian erilaisia piirteitä.¹⁸ Pohjoismaiden kunnallishallinnon asema on kansainvälisesti vertailtuna itsenäinen, jos mittareina käytetään paikallisesti päätettävien asioiden määrää, kunnallisten luottamushenkilöiden määrää tai kunnallishallinnon riippuvuutta valtion rahoituksesta.¹⁹

Sanottu seikka on kuitenkin 2000-luvulle tultaessa osoittautunut pohjoismaisen kunnallishallintomallin Akilleen kantapääksi. Hyvinvointivaltion/sosiaalivaltion vastuiden laajentumisesta johtuvan kustannuskehityksen vahingolliset vaikutukset kunnalliselle alueelle kuuluvalla oikeudella itsehallintoon havaittiin varhemmin muualla (esimerkiksi Saksassa jo 1980-luvun alussa).²⁰ Kunnallishallinnon voi sanoa muuttuneen enemmän itsehallitsemiseksi kuin itsehallinnoksi. Itsehallinnon käsitesisältö yksipuolistui ja hämärtyi kunnan vapaan harkintavallan supistuessa.²¹ Hyvinvointivaltion palvelutehtävä on

17. Hume 2002, 7.

18. Niemi-Iilahti 1992, 286.

19. Niemi-Iilahti 1992, 15.

20. Buhse 1983, 1252.

21. Heuru 2001, 14, Rytkölä 1968, 970 ja Koivukoski 1976, 1476. Kuten Erlingsson ja Ödalen 2008, 38: itsehallinto sai kuminauhaluonteensa.

muodostunut käytännössä muutaman sadan kunnan vastuulla toteutuvaksi toiminnaksi. Valtion ja kuntien kansantaloudellisen merkityksen kasvun seurauksena valtion taholla yhteiskuntapolitiittiset päätökset on jouduttu sitomaan julkisten menojen tiukkoihin rajoitteisiin. Valtio-neuvostossa kuntia tarkastellaan lähinnä kunnallistaloutena. Kuntien tärkein tehtävä valtion näkökulmasta on valtion ohjaamien ja osaksi rahoittamien palvelujen toimeenpano.²²

Ruotsalaisesta todellisuudesta on kirjoitettu²³, että vallitsee tärkeä arvojen siirtymä 1970-luvun alusta. Esiin on noussut uusi ja vahvistunut osallistujaidemaal. Ne jotka tavoittelivat 1960- ja 1970-luvuilla vahvistuvaa demokratiaa kansallisella tasolla, ovat sittemmin kääntäneet toiveensa paikalliseen tasoon. Erityisesti 1990-luvulla on kasvanut uusi luottamus kaupunkeihin, kunnalliseen itsehallintoon ja kansalaisosallistumiseen. Itsehallinto on noussut esiin ratkaisuksi ongelmaan kansalaisten ja poliitikkojen kasvavasta etäisyydestä, mahdollisuutena vahvistaa demokratiaa. Varsin usein ajatellaan nyt, että kuntien uudeksi tehtäväksi on noussut kansalaisosallistumisen vahvistaminen. Mats Andrén on kiinnittänyt huomiota siihen, että itsehallinto-käsitteen vetovoimaisuus on vahvistunut Ruotsissa samanaikaisesti Saksan kanssa. Tämä sisältää toiveen siitä, että demokratian ei tule olla vain muodollista. Se on toteutettava siten, että siihen sisältyy merkittävä paikallisyhteisön kansalaisten myötävaikutus.²⁴ Tähän itsehallinnon ulottuvuuteen on syytä palata jäljempänä.

Ruotsin vaikutus suomalaiseen lainsäädäntöön on historiallisessa katsannossa ollut vahva. Yli 600 vuotta yhteistä historiaa Ruotsin kanssa on luonut Suomeen ajattelun perustan, arvot ja asenteet. Tämä historiallinen jatkuvuus on liittynyt yhteen pohjoismaiseen perustaan. Pohjoismaat on Euroopassa kulttuurimaantieteellinen käsite. Siihen on kuulunut kollektiivinen kokemus omalaatuisista politiikan ja elämäntavan piirteistä, isänmaallisuudesta ja kansalaisuudesta.²⁵

22. Esim. Tiihonen 1990, 212.

23. Andrén 2007, 138–139.

24. Andrén 2007, 138–139.

25. Kolbe 2009.

Lauri Karvosen tutkimuksessa suoritettu vertailu 25 vuoden ajalta suomalaisen ja ruotsalaisen lainsäädännön kesken osoitti, että erityisesti kunnan tehtäväpiiriä ja kunnan hallintoa koskevat asiat ovat olleet Ruotsin esikuvien ja vaikutteiden kohteina 1940-luvun lopun ja 1970-luvun alun välisissä lainsäädäntöhankkeissa.²⁶ Sitten on kuitenkin tapahtunut eriytymistä.

Tore Modeen on kiinnittänyt huomiota siihen, miten suuressa määrin 1990-luvulla voimassa oleva kunnallis-, sosiaalihuolto- ja virkamieslainsäädäntömme eroaa Ruotsin vastaavasta lainsäädännöstä. Ero on merkittävä verrattuna puolen vuosisadan takaiseen aikaan.²⁷ Modeen kiinnitti kuitenkin huomiota myös niihin suuriin yhtäläisyyksiin, joita on havaittavissa verrattaessa Suomen hallinnollisia oloja Ruotsiin. Käsityksillämme on samat juuret ja ne ovat kasvaneet ja kehittyneet samankaltaisissa oloissa ja yhteydessä toisiinsa. Pystymme siis edelleen hyvin ymmärtämään toisiamme keskustellessamme hallinto-oikeudellisista kysymyksistä. Suomen kielen käsitteillä on aina suora vastineensa ruotsin kielessä (toisin kuin käännettäessä muille kielille tai muista kielistä).²⁸ Ruotsin ja Suomen kunnallisoikeudessa on myös sellaisia yksittäisiä seikkoja, joita ei muissa järjestelmissä ole (kuten kunnallisvalitusjärjestelmä).²⁹ Toisaalta on myös merkittäviä eroja, esimerkiksi suhtautumisessa (ja käytännössä) poliittiseen johtamiseen.

26. Karvonen 1981, 118–122. Ks. myös Ryynänen 1986, 211–214.

27. Modeen 1996, 233.

28. Modeen 1996, 233, Modeen 2006, 81 ja Makkonen 1968, 11. Samoin Sandberg 2010, 2: ”Muun Euroopan kuntiin verrattuna pohjoismaiset kunnat muistuttavat hämmäntävän paljon toisiaan: samantyyppiset tehtävät, samankaltainen suhde valtioon ja vilkas hyvien ideoiden kierrätys.”

29. Paulsson – Riberdahl 1992, 47 ja Modeen 2006, 80.

8. LYHYT VAPAUDEN KAUSI

Kaikkien demokratiaperiaatteen yhteyteen liitettyjen määritteiden joukossa on yksi, joka nousee korostetusti säännönmukaisesti ja toistuvasti esille, ja on kyennyt edesauttamaan ratkaisevalla tavalla demokratiakäsitteen selkeyttämisessä: vapauden idea. ”Vapaus” ei ole tällöin vain yksi demokratiakäsitteen tunnusmerkki muiden joukossa, vaan muodostaa sen olennaisimman ilmenemismuodon. Demokratia ymmärretään kannatettavana valtiomuotona, koska se tarjoaa takuun vapaudesta sellaisessa valtiossa eläville kansalaisille.¹ ”Vapaus” on myös kansalaisten itsehallintoon perustuvan kunnallisen itsehallinnon toimivuuden keskeinen edellytys. Tämä seikka havaitaan usein vasta silloin kun tätä elementtiä ei enää riittävässä määrin ole. Sellainen vaihe tuli keskitetyn hyvinvointivaltion rakentamisen huipentumisen jälkeisessä tilanteessa 1980-luvun puolivälissä.² Jo 1980-luvun alusta lähtien oli käynnistetty erilaisia kunnallisen itsehallinnon vahvistamista

1. Wiegand – Zabel 2011, 77. Kuten Erlingsson ja Ödalen ovat huomauttaneet, on historialliselta kannalta katsottuna paikallinen itsehallinto aina nähty tapana kansalaisten yksilöllisen autonomian lisäämiseksi. Erlingsson – Ödalen 2008, 43.
2. Erkki Mennola on todennut, että vapautta edistävät hallinnon muodot ovat pääasiassa syntyneet spontaanien voimien vaikutuksesta ja monesti vallanpitäjien pyrkimyksistä huolimatta (Mennola 1990 a, 151). Samoin Stein 2007, 14. Vapaakuntakokeilua olivat pohjoismaisen idean innostamina ajamassa erityisesti kaupungit ja Kaupunkiliitto. Ks. KM 1987:2, 5–6.

tavoittelevia uudistushankkeita, mutta niissä esitettyjä ehdotuksia ei vapaakuntakokeilun alkuun mennessä ollut toteutettu juuri miltään osin.³ Kuin sattumalta ongelmaan tarjottiin ratkaisuksi valmis konsepti länsinaapurista: kokeilu kunnallisen itsehallinnon liikkuma-alan laajentamiseksi.

Vuosina 1988–1996 toteutettu vapaakuntakokeilu⁴ muodosti erikoisen vaiheen maamme kunnallishallinnon historiassa. Se oli lopulta enemmän kuin alkuperäisten suunnitelmien mukainen kokeilu, siitä tuli laaja-alainen kunnallishallinnon uudistamisliike. Se synnytti pysyviä, konkreettisia ja toimivia muutoksia.⁵

Maamme vapaakuntakokeilun kansainvälisessä vertailussa huomio on kiinnitetty ainoastaan muiden Pohjoismaiden kokeiluihin. Uudistamisen konkreettinen muoto – kokeilu – on tietysti omaksuttu hieman aiemmin alkaneista pohjoismaisista kokeiluista, mutta se ei selitä vapaakuntakokeilun tarvetta. Syyt kunnallishallinnon tehostumpaan uudistamiseen olivat olleet olemassa jo 1980-luvun alusta lähtien ja vapaakuntakokeilun kautta löytyi sopivaksi katsottu muoto tälle uudistamiselle. Erityinen tarve oli kunta-valtio -suhteen uudistamiseen ja erityisesti kuntien liikkuma-alan lisäämiseen lisääntyneen ”lakitulvan” puristuksesta.⁶ Tähän sääntelyn kasvuun kiinnitettiin eri yhteyksissä huomiota (muiden ohella eduskunnan puhemies Erkki Pystynen vuoden 1984 valtiopäivien avajaisissa).

3. KM 1987:2, 8. Kivelä on todennut, että ulkoiset kansainväliset hallintopolitiikan esimerkit alkoivat vauhdittaa uudistuksia, mutta vasta 1990-luvulla, kun kansallisella tasolla 1980-luvulla tehtyjen päätösten toimeenpano oli jo menossa. Kivelä 2010, 23. Haveri on kuitenkin katsonut vapaakuntakokeiluun sisältyneen uuden julkisjohtamisen mukaisia strategioita, kuten johtamisen mahdollistaminen ja itseohjautuvampien yksiköiden luominen. Uudesta julkisjohtamisesta vapaakuntakokeilu kuitenkin poikkesi muun muassa kuntalaisten osallistumisen vahvistamisen painottamisena. Haveri 2002, 12.
4. Termi ”vapaakunta” oli varsin myyvä ja siinä mielessä onnistunut. Käsite oli kuitenkin siinä mielessä pulmallinen, että vapaus on kunnallisen itsehallinnon erottamaton osa. Kokeilussa voi siksi sanoa (kuten Harisalo 1988, 154) kyseessä olleen paremminkin itsehallinnon palauttamisesta tai yhteiskunnallisten valtasuhteiden normalisoimisesta.
5. HaVL 45/2010 vp. Ks. myös Rynnänen 2009, 122–123.
6. Ks. Rynnänen 1986 ja Rynnänen – Vesikkala 1994, 18. Samoin oli Ruotsissa lainsäädäntökehitykselle tyypillistä sääntelyn purku ja desentralisointi. Ks. Torngren 2004, 58.

Nämä ongelmat olivat yleiseurooppalaisia. Sellaiset käsitteet kuin privatisointi, deregulaatio, byrokratian purku ja desentralisointi leimasivat uudistuspolitiikkaa monissa maissa 1980-luvulla ja edelleen. Kaikkia OECD-maita kohtasi 1980-luvulta lähtien hallinnonuudistusten aalto. Ulkoiset uudistuspaineet tulivat taloudesta. OECD:n uudistuksia arvioivassa raportissa (Modernising Government, The Way Forward, 2005) on todettu perustellusti, että uudistukset ovat aina kontekstisidonnaisia.⁷ Tarkoituksena on ollut ennen muuta valtion ”interventionismin” takaisintunkeminen ja valtiollisen holhouksen purku laajemman omavastuun aikaansaamiseksi subsidiariteettiperiaatteen tarkoittamassa mielessä. Esimerkiksi Saksan liittotasavallassa uuden liittokanslerin Helmut Kohlin hallitusohjelmassa lokakuussa 1982 oli omavastuu (Selbstverantwortung) keskeinen käsite. Yleiseurooppalaisen ”hajauttamisaallon”⁸ seurauksena kuntien aseman vahvistamiseen alettiin kiinnittää vahvempaa huomiota.

Samalla myös keskustelu kansalaisyhteiskunnasta sai ensimmäisiä avauksia, myös Suomessa. Esimerkiksi Alpo Rusi kirjoitti, että Euroopan kahtiajaon purkautuminen tarjoaa mahdollisuuden maanosan sisäisen tilan, siis kansalaisyhteiskunnan arvioimiseen. Tämä keskustelu vetää mukaansa myös Suomen. Kansalaisyhteiskunnan ehtoja ovat avoimuus ja vakiintunut laillisuus. Voidaan ajatella, että Suomessa toisen maailmansodan jälkeen ajoittain vallinnut avointa ja kriittistä keskustelua karttanut yleisilmapiiiri saattoi kyseenalaistaa avoimen yhteiskunnan periaatteellisen merkityksen kielteisin seurauksin. Tätä seikkaa on viimeistään nyt arvioitava, vaati Rusi. Avoimuus ja laillisuus tarjoavat edellytykset sille, että yhteiskuntaan kehittyä valtiosta riippumattomia, autonomisia yhteisöjä ja instituutioita.⁹ Tämän päivän valossa joutuu myöntämään, että kuvattu tavoite on yhä kaukana.

Aivan oman merkityksensä aikakauden ajattelulle toi subsidiariteettiperiaatteen ”uudelleensyntyminen”. Sen voi sanoa tapahtuneen lokakuussa 1989 Münchenissä pidetyssä ”Alueiden Eurooppa” -konferenssissa, johon osallistui silloisen Euroopan yhteisön jäsenmaiden

7. Kivelä 2010, 22.

8. Mann – Püttner 2007, 1017.

9. Rusi 1991, samoin myös Dahrendorf 1991, 104 ja Ryyänen 1992, 62.

osavaltioiden, alueiden ja autonomisten yhteisöjen edustajia. Tuossa tilaisuudessa EY-komission edustaja Bruce Millan vielä kuvasi subsidiariteettia kankeaksi sanaksi, jolla ei edes ole merkitystä muissa kielissä. Joka tapauksessa tuon konferenssin yhteydessä subsidiariteetti koki tulemisensa uuteen tietoisuuteen.¹⁰ Syynä siihen, että subsidiariteettiperiaate EY:n piirissä ymmärrettiin perinteisestä poikkeavalla tavalla, voi pitää sitä, että useimmat EY-komissaarit ja virkailijat tulivat maista, joita hallitaan edelleen keskitetysti. Niinpä ei ollut ihme, ettei tällaisten virkailijoiden mieleen ollut tullut, että tehtäviä voitaisiin osoittaa valtion tason alapuolellekin.¹¹ Periaate ankkuroitui sittemmin Euroopan unionin perustamissopimukseen, Maastrichtin sopimukseen.

Euroopan neuvoston paikallisen (kunnallisen) itsehallinnon peruskirjan laatimisen (1985) ja voimaantulon (1988) ohella esimerkki ongelmien yhteydestä oli kesäkuussa 1990 Kööpenhaminassa ETY-Kin hyväksymä demokraattisia periaatteita ja ihmisoikeuksia koskeva asiakirja. Siinä korostettiin laillisuutta, demokraattista moniarvoisuutta, yksilön vapautta sekä ihmisoikeuksien valvomista ja vähemmistöjen oikeuksia. Vaikka Suomen oloja silmälläpitäen voidaankin myöntää, että asiakirjan tavoitteiden ja käytännön välillä ei ollut ristiriitaa, ei asiakirja kuitenkaan olisi ollut sivuutettavissa niin vähäisellä huomiolla kuin tapahtui. Sen mukaan nimittäin muun ohella ”Osanottajavaltiot tunnustavat, että elinvoimainen demokratia on riippuvainen demokraattisten arvojen ja käytäntöjen sekä monien demokraattisten instituutioiden olemassaolosta erottamattomana osana kansakunnan elämää.” Tässä tarkoituksessa osanottajavaltiot sitoutuivat muun ohella rohkaisemaan, helpottamaan ja tarvittaessa tukemaan käytännön yhteistyöpyrkimyksiä ja tiedon, ajatusten ja asiantuntemuksen vaihtoa osanottajavaltioiden kesken sekä yksityishenkilöiden, ryhmien ja järjestöjen välisten suorien yhteyksien ja yhteistyön kautta mm. paikallishallinnon ja hallinnon

10. Ks. Nummela – Ryyänen 1993, 165 - 166.

11. Sittemmin esim. vuonna 1998 Nobelin rauhanpalkinnolla palkittu Euroopan parlamentin jäsen John Hume korosti, että läheisyysperiaatteen puolustaminen ei merkitse kansallisvaltion puolustamista. Ks. Hume 2002. – Aulis Pöyhönen on onnistuneesti eritellyt Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoittamien subsidiariteettiperiaatteiden eroa, ks. Pöyhönen 1995, 1462.

hajauttamisen alueella.¹² Myös toinen vastaava asiakirja on merkittävä. Marraskuussa 1990 Pariisin huippukokouksessa 34:n ETYK-maan johtajat tunnustivat epäsuorasti hallitusten suhteellisen voimattomuuden Euroopan halki pyyhkivän poliittisen ja taloudellisen muutoksen keskellä. Tämä näkyy selvästi verrattaessa asiakirjaa¹³ viisitoista vuotta aiemmin Helsingissä allekirjoitettuun päätösasiakirjaan. Helsingin asiakirja määritteli valtioiden oikeudet ja velvollisuudet. Ihmisoikeuksien kunnioittamista käsiteltiin humanitääristen kysymysten vähäpätöisen otsikon alla. 15 vuotta myöhemmin allekirjoitettu Pariisin asiakirja sen sijaan toi yksilön oikeudet etualalle. Sen mukaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen on elintärkeä turva liiallisen vahvaa valtiovaltaa vastaan. Asiakirjan allekirjoittajat sitoutuivat takaamaan, että jokaisella ihmisellä on oikeus turvautua tehokkaisiin vastakeinoihin, joko kansallisella tai kansainvälisellä tasolla, mitä tahansa oikeuksiensa loukkausta vastaan. Demokratia ja markkinatalous julistettiin ainoaksi hyväksyttäväksi järjestelmäksi jäsenvaltioille. Yksilön vapaa tahto, ei hallitusten välinen yhteistyö, muodostaa perustan menestyksekkäälle taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle, oli periaatteena asiakirjassa. Max Jakobson on katsonut Pariisin asiakirjan filosofisten juurten ulottuvan 200 vuoden taakse Immanuel Kantiin, joka ennusti, että ”ikuinen rauha” syntyy silloin kun kaikki valtiot omaksuvat hallitusjärjestelmän, jossa itse kansalaiset eivätkä heidän yksinvaltaiset hallitsijansa tekevät sotaa ja rauhaa koskevat päätökset.¹⁴

Kansalaisten itsehallinnon vahvistaminen on suorassa yhteydessä ajan henkeen, jota edellä mainitut asiakirjat kuvastavat. Kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen ei kuulunut 1960- ja 1970-lukujen henkeen. Kansalaisten tasa-arvoinen yhteiskunnallinen turva oli poliittisen toiminnan korostama tavoite. Vallitseva käsitys lähti silloin siitä, ettei kunnilla ole edellytyksiä ja taitoa objektiiviseen ja oikeudenmukaiseen päätöksentekoon ilman pitkälle menevää valtion lakisääteistä ohjausta ja valvontaa. Kehittämisiona oli kokonaisvaltainen

12. ETYK, ulkoasiainministeriön julkaisu 6/1991, 20–21.

13. ETYK: Uutta Eurooppaa koskeva Pariisin peruskirja. Ulkoasiainministeriön julkaisu 3/1991.

14. Jakobson 1992, 7.

hyvinvointivaltio.¹⁵ Keväällä 1987 toimintansa aloittanut pääministeri Harri Holkerin hallitus tarttui tilaisuuteen jälkikäteenkin arvioiden vahvalla otteella. Sen hallinnon uudistamista ja erityisesti kunnallista itsehallintoa koskeva ohjelma oli mittava. Käynnistettävän vapaakuntakokeilun ohella liikkeelle saatettiin muita samanaikaisesti eteneviä kunnallishallinnon uudistamishankkeita. Samalla käynnistyneet hankkeet toivat kuntakentän toimintaan syntyvien muutosten ohella myös suuria odotuksia. Monin osin ylisuuret odotukset heijastuivat myös kritiikkinä uudistushankkeiden tuloksia kohtaan. Kokonaisarvio on kuitenkin positiivinen. Esimerkiksi vapaakuntakokeilun tulosten arvioinnissa todettiin jo varsin tuoreeltaan, että muutokset lisäsivät hallinnon rationalisointia, desentralisointia ja tehokkuutta.¹⁶

Kunnallisen itsehallinnon vahvistamishankkeilla oli edellä kuvatun mukaisesti vankka kansainvälinen tausta, siitäkin huolimatta, että luonnollisesti valtaosa uudistamistarpeeseen syntyneistä syistä oli puhtaasti kansallisia. Heikki Ylikangas on todennut, että oikeudelliset muutokset eivät leviä maasta toiseen niin kuin kulkutaudit tai muotivirtaukset, vaan niiden eteneminen edellyttää jonkin ryhmän tai joidenkin ryhmien yhteiskunnassa nimenomaan haluavan tämän suuntaisia muutoksia ja pystyvän myös toteuttamaan ne. Muutosten on siis palveltava niitä läpi ajavien tavoitteita ennen kuin niillä on mahdollisuus levitä.¹⁷ Kunnallisen itsehallinnon vahvistamistavoitteet ja sitä palvelevien pohjoismaisten esimerkkien mukaisten keinojen istuttaminen saavuttivat uuden hallituskoalition (1987) kunnianhimoisen hallinnonuudistuspolitiikan kautta realisoitumisen.¹⁸

15. Ks. Nummela – Ryyänän 1993, 5. – Tuloksena oli Kivelän sanoin: ”Suomi oli taloudellisesti puoliavoin, poliittisesti YYA-rajoitteinen, presidenttijohtoisesti ja byrokraattisesti hallinnoitu maa.” Kivelä 2010, 22–23.

16. Esim. Mäki-Lohiluoma et al 1994, 10.

17. Ylikangas 1983, 220.

18. Aulis Pöyhönen on todennut paineesta uudistaa kunnallishallintoa vapaakuntakokeilun muodossa muun ohella seuraavasti: ”Monet hyvät ideat lähtevät naapurimaastamme Ruotsista. Eli voidaan sanoa, että myös vapaakuntaidea lähti Ruotsista. Siellä vapaakuntakokeilun valmistelu lähti liikkeelle siten, että Ruotsin hallitus asetti vuonna 1983 toimielimen (Star-kommunberedningen) selvittämään mahdollisuuksia parantaa yhteistyötä valtion ja kuntien välillä sekä yksinkertaistaa valtion säännöksiä. - - - Suomessa ryhdyimme välittömästi seuraamaan mitä Ruotsissa oikein oli tekeillä. Eikä vain me sisäasiainministeriössä, vaan myös

”Vapauden kauden” ihanteet vaihtuivat pian muiden ihanteiden alle, myös Suomessa. Monista ehdotuksista huolimatta esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman sääntelyä ei kyetty toteuttamaan.¹⁹ Kunnallishallinnon peruslain, uuden kuntalain sisältöön sen sijaan kokeilulla oli varsin vahva vaikutus, mitä jäljempänä olevassa tarkastelussa kuvataan.

Demokratia joutui uusien poliittis-sosiaalisten kehityskulkujen painon alle. Niistä merkittävin on ennen muuta klassisen demokraattisen hallitsemisen, kansallisvaltion tilan vähentynyt merkitys. Mutta kuvattu globalisaatiokehitys sai myös vastavaikutuksen, tosin heikomman, jota kutsutaan lokalisaatioksi. Molempien vaikutukset (”globalisaatio”) asettavat demokratian tulevaisuudelle edelleen monia vastausta vailla olevia kysymyksiä.²⁰

kunnissa ja kaupungeissa. Ne kävivät opissa Ruotsissa ja Ruotsista kutsuttiin tänne esitelmöitsijöitä. Ruotsalainen kansanpuolue teki sisäasiainministeriölle aloitteenkin Ruotsin mallin mukaisen vapaakuntakokeilun aloittamiseksi myös meillä. Sanomalehtien pääkirjoitukset olivat innoissaan. Innostus oli niin valtava, että monet kunnat ryhtyivät jo ilmoittautumaan mukaan vapaakuntakokeiluun; peläten ilmeisesti, että eivät pääsisi mukaan muutoin kuin olemalla ajoissa liikkeellä. Kokeilumallina oli tietenkin Ruotsin malli.” Pöyhönen 1988, 14.

19. Ks. esimerkiksi tätä koskevia kansliapäällikkö Juhani Perttusen johtaman kunta-valtio -työryhmän esityksiä vuodelta 1990 ja kunnalliskomitean esitystä vuodelta 1992; samoin myös PeVM 23/1994 vp.

20. Dahrendorf 2003, 116.

9. ANGLOSAKSISEN NEW PUBLIC MANAGEMENT -IDEOLOGIAN VOITTOMARSSI

Hallinnon modernisointiliikkeen alkuperä

Hallinnon uudistusliikkeen, 1990-luvun alusta alkaneen uuden julkisen johtamisen nimellä kutsutun modernisoimisaallon alkuperä on anglosaksisissa maissa. Se kytkeytyi konseptiltaan Yhdysvalloissa viriteltyyn hallinnon uudelleenarviointiin ("Reinventing Government"). Näille uuden julkisjohtamisen erilaisille osille oli yhteistä pyrkimys siirtää julkiseen hallintoon yksityistalouden 1970- ja 1980-lukujen modernisointikokemuksia (sellaisista konsepteista kuin Lean Management, Business Reengineering ja Total Quality Management). Kansainväliset organisaatiot – Yhdistyneet Kansakunnat, Maailmanpankki ja OECD – tukivat tahoillaan liikkeen etenemistä. Anglosaksiset vaikutteet levisivät näiden organisaatioiden myötä myös siksi, että niiden puitteissa tapahtuva kommunikointi toteutuu yhä suuremmassa mitassa uuden lingua francan, englannin avulla. Tämä lähtökohta tekee välttämättömäksi angloamerikkalaisten maiden ja Manner-Euroopan maiden hallintojen kulttuuristen erojen ottamisen mukaan uuden johtamisideologian tarkasteluun.

Ensin mainituilla on Civic Culture -tradition mukaisen jatkuvan poliittis-demokraattisen hallinnon traditio. Niiden hallintopalvelujen tunnusomaiseksi malliksi on yhä suuremmassa määrin tullut manage-

rialismi julkisten asioiden hoidossa. Voidaankin sanoa, että kaiken hallinnonuudistuskustelun moniulotteisuuden yhteisenä nimittäjänä oli suhteellisen yhtenäinen konsepti, jota voi kutsua hallinnon managerialisoitumiseksi.¹ Yhteiskunnan hallintojärjestelmän näkökulmasta katsottiin kysymyksen olevan siitä, että uusi julkisjohtamisideologia syrjäyttäisi weberiläisen byrokratian ideaalimallin hallinnon kehitystä ohjaavana hallintoideologiana. Kysymyksessä oli kokoelma ohjeita siitä, minkälaista julkisen johtamisen tulisi olla, jotta se olisi hyvää.²

Manner-Euroopassa moderni julkinen hallinto on vanhempaa kuin demokratia. Manner-Euroopan klassiset hallintojärjestelmät ja byrokraattinen suoritusjärjestys ovat säilyneet tähän päivään saakka kestäen kaikki poliittiset muutokset ja hallitusten vaihdokset koskipa ne monarkiaa, demokratiaa, diktatuuria ja tasavaltaa. Tällaisen hallintojärjestelmän edut on historia osoittanut: esimerkiksi marxistisen leninistisen valtajärjestelmän ja sen mukaisen kaaderihallinnon romahdamisen seuraukset kyettiin DDR:ssä hallitsemaan läntisten klassisten hallintoinstituutioiden siirtämisellä.³ Klassisella hallintojärjestelmällä on identiteettiä kiinnittävä ymmärrys ensisijaisesti valtiossa, sittemmin oikeusvaltiossa. Se on nojannut aina tähän saakka ensisijaisesti legalistiseen toimintajärjestykseen.

Kuvatun kulttuurisen eron huomioonottaminen hallinnon uudistuskustelussa on sitäkin tärkeämpää, kun on voitu havaita, että kyse siinä ei ole pelkästään instituutioiden siirtämisestä, vaan malli-ajattelusta.⁴

Kun selvitetään sitä, mitkä kansainväliset tahot viime vuosikymmenten kuluessa ovat vaikuttavimmin antaneet sysäyksiä kansalliseen hallinnonuudistustyöhön, on OECD nostettava yhdeksi keskeisim-

1. Lüder 1996, 93.

2. Haveri 2000, 33. Tyypillisesti ajattelua ilmaisi Tanskan hallinnon uudistus päätös vuodelta 1991 (Den offentlige sektor år 2000, s. 11): ”Se aika on ohi, jolloin kaikki julkinen toiminta oli koottava ja koordinoitava yhdessä valtavassa hallinnollisessa järjestelmässä keskitettynä akselille valtio, maakunnat ja kunnat – kuten ajattelu oli 60- ja 70-luvulla. Perusajatus tälle oli sama kuin suunnittelutaloudessa: että poliittisesti ja hallinnollisesti voidaan valvoa, koordinoida ja ohjata koko maata.”

3. König 1996, 23.

4. König 1997 a, 265–266. Ks. oikeuskulttuurien erosta tältä kannalta esim. Mennola 1990 a, 199 ja Sutela 2000, 80–82.

mistä.⁵ OECD-maiden uudistuksia on esitelty laajasti ja järjestön omia maakohtaisia suosituksia on pidetty kansallisissa uudistushankkeissa esillä. Näin on ollut myös Suomessa. Näiden maiden 1980-luvulta alkaneen uudistusprosessin keskeisimmäksi tavoitteeksi nousi julkisen sektorin kustannus-vaikuttavuuden lisääminen (value for money). Tähän on pyritty lisäämällä eri tavoin kannusteita parempiin suoriin, muun muassa korostamalla yksilöiden, ennen muuta johtajien tulostavuuksia ja uusia johtamismenetelmiä. Taustalta on havaittavissa kilpailun ihannoiti sekä yksilöä ja yksilön vapautta korostava julistuksenomainen ulottuvuus. Perinteistä julkista hallintoa alettiin pitää jopa modernin kehityksen esteenä.⁶ Perinteisen hallintomallin tilalle astui yksityisen sektorin malleja seuraileva managerialismi. Muutoksen voi ilmaista Markku Temmeksen sanoin myös siten, että hallinnon juristidominanssille syntyi hallintokulttuurinen oppositio.⁷

Hyvinvointivaltiolle luonteenomainen hallinto-optimismi on tämän ns. modernin hallinnon kaudella vähitellen vaihtunut eritellympään ja rajallisempaan arvioon julkisen hallinnon mahdollisuuksista, tehtävistä ja asemasta. Ilmaisua moderni hallinto on käytetty kokoavana nimityksenä uusille, osittain keskenään ristiriitaisille piirteille ja hallinnon muutoksen suunnalle.⁸ Toinen suuntaus on ollut kannusteiden luominen ennen muuta kilpailun lisäämisen kautta. Julkisen sektorin uudistukset ovat olleet leimallisesti laaja-alaisia tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamiseen pyrkiviä johtamisuudistuksia.⁹

5. Tiuhonen on todennut kansainvälisillä järjestöillä, erityisesti YK:lla, OECD:llä, UNESCO:lla, ILO:lla ja ECE:llä olleen merkittävä asema hallinnon kansainvälistämisessä, kansainvälisten ajattelutapojen, ideologioiden ja konkreettisten hallinnollisten käytäntöjen välittämisessä järjestöjen jäsenmaihin. Tiuhonen 1990, 214.

6. Ks. Hill 2006, 24 ja Heuru 2000, 328–329 ja Heuru 2001 a, 36–37 sekä Palveluvapaan hallintoon 1990, 14. – Tanskaa voi Pohjoismaista pitää edelläkävijänä ns. markkinamallien käyttöönotossa. Tanskan valtiovarainministeriön 8.5.1991 kansankäräjille antamassa uudistamiselontöessä (Den offentlige sektor år 2000) markkinamallia pidettiin keskeisenä julkisen palvelutuotannon uudistamismallina. Markkinamalli merkitsi sitä, että käyttäjien vaatimukset eivät enää kanavoitu poliittisen ohjauksen kautta samassa määrin kuin aiemmin.

7. Ks. siteeraus Haveri 2002, 5.

8. Mäenpää 2003, 45–46. – Vrt. Kivelä, joka katsoo kansallisella tasolla jo 1980-luvulla tehdyn päätöksiä, joiden toimeenpano oli käynnissä, kun 1990-luvun alun kansainväliset esimerkit alkoivat nousta esiin. Kivelä 2010, 23.

9. Maailman paras julkinen sektori? 1993, 123–124 ja Behrndt 2003, 26.

Erityisesti valtiovarainministeriön taholla markkinoitiin kuvattuja uudistuksia myös kuntatasolla toteutettaviksi. Valtiovarainministeriön vuonna 1993 julkaistussa vertailututkimuksessa todettiin OECD-maiden trendien mukaisen tulosohjaus uudistuksen käynnistyneen Suomessa lähes kymmenen vuotta myöhemmin kuin OECD-maiden kärkijoukkoon kuuluvissa maissa. Sitten vuodesta 1995 lähtien tulosohjaus on ollut koko valtionhallintoa koskeva keskeisin ohjausjärjestelmä.¹⁰ Kärkimaina vertailututkimuksessa mainittiin eri yhteyksissä Uusi-Seelanti, Iso-Britannia ja Australia. Hallintokulttuuriltaan Suomea pidettiin legalistispainotteisena sekä suhteellisen jäykkänä ja päätöksentekoprosessiltaan keskitettynä. Julkisen hallinnon toivottiin olevan luonteeltaan aiempaa enemmän määrin kansalaisten palvelua, anglosaksisten maiden terminologiaa lainaten public servicea.¹¹

On aika mielenkiintoinen tosiasia, että 1990-luvun uuden hallintoideologian mukaiset ideat saivat anglosaksisten maiden ohella laajaa vastakaikua erityisesti Skandinavian maissa, samoin myös Suomessa. Werner Jann on pitänyt tätä yllättävänä, myös Suomen suhteen.¹² Työministeriön tilaamassa kansainvälisiä uudistuskokemuksia kartoittaneessa raportissa päädyttiin varsin myönteiseen johtopäätökseen niiden vaikutusten suhteen, joita kehittämishankkeilla siihen mennessä oli saavutettu.¹³ Raportti nosti esille myös Hämeenlinnan kaupungin, joka oli osallistunut Bertelsmann-säätiön kilpailuun uudistusten to-

10. Mäenpää 1997, 993.

11. Maailman paras julkinen sektori? 1993, 126 ja Kuusikko 2000, 93.

12. Jann 2000, 343. Ks. myös Schäfer 1998, 241. Haveri on viitannut Klaus Königin tulkintaan selityksenä sille, miksi uuden julkisjohtamisen ideat levisivät anglosaksisen hallintokulttuurin maista laajalti muihinkin maihin: kyse on julkisten kysymysten kansainvälistymisestä. Eri maiden ja uudistushankkeiden välillä on tapahtunut huomattavaa ideoiden ja esimerkkien lainaamista. Haveri 2002, 17. – Erityisesti Tanskaa voi pitää aktiivisena hallinnon ja päätösvalan hajauttamisen ja uusien ohjausjärjestelmien käyttöönottoamisessa. Valtiovarainministeriön ja kuntaliiton yhteisjulkaisussa (Ad nye veje – decentraliseringens muligheder og faldgruber, 1991) tavoitteeksi desentralisoinnille asetettiin perusteellinen julkisen hallinnon toimintatapojen ja kulttuurin muutos (s. 76).

13. Naschold 1995, 210. Holkeri on todennut Pohjoismaiden soveltaneen manageristisia malleja hyvinvointivaltion kriisin hoito-ohjelman yhteydessä. Toisaalta Pohjoismailla on perinteisesti kriittinen asenne hyvinvointivaltion perustan vaarantamiseen ja sellaiseen julkisten palvelusten yksityistämiseen ja markkinaistamiseen, joka vaarantaa kansalaisten tasa-arvoa. Holkeri 1995, 191.

teutuskilpailussa ja päässyt siinä kymmenen muun kaupungin kanssa esimerkkiryhmään.

Irtiottoa byrokraattisesta toimintatavasta ja 1970-luvulle saakka vallinneesta suunnitteluideologiasta on sittemmin yritetty kuvatulla liikkeenjohto-opppeihin perustuvalla tulosjohtamiseksi nimitettävällä tavalla. Tällaista uutta toimintakulttuuria ajetaan suomalaiseen hallintoon yhä 2010-luvulla. Voidaan kysyä, miksi managerialistinen uudistusideologia sai niin vahvan jalansijan myös kuntien toimintojen uudistamisessa, kuin mikä tilanne on monen maan ohella esimerkiksi Suomessa. Syitä voidaan katsoa olevan monia. Yksi keskeisimmistä on pitkään jatkunut epäsuhte kuntien velvoitteiden ja käytettävissä olevien varojen kesken, mikä ongelma ei enää ollut hoidettavissa perinteisillä leikkauksilla. Myös kansalaisten kielteisen suhtautumisen kasvu julkisen toiminnan byrokraattisuutta kohtaan antoi aseita uusien vaihtoehtojen tarjoajille.

Jo varhain tällaisiin uudistuspyrkimyksiin on tuotu myös kriittisiä puheenvuoroja. Näennäisestä kannatettavuudestaan huolimatta tulosjohtamisideologia siihen mukaan liitettyine massiivisine arviointi- ja seurantajärjestelmineen on oikeastaan vanhan hylätyn byrokratian korvaamista uudella byrokratialla. Arvioimmeko itsemme kuoliaiksi tiellä audit-yhteiskuntaan, kysytään erään asiaa tarkastelevan puheenvuoron otsikossa.¹⁴ Tällainen ajattelu- ja toimintamalli edellyttää esimerkiksi kunnan toiminnassa hyvin yksinkertaista päätöksentekoaasetelmaa, jossa kaikkea toimintaa voitaisiin mitata kuten pesujauheen myynnistä saatavaa katetta. Pienikin kunta on kuitenkin niin monen mielipiteen ja intressiristiriidan koostuma, että sen menestyksen yksiselitteinen mittaaminen on ylivoimaista.¹⁵

Uuden julkisjohtamisideologian markkinointiin sisältyi kaksi perusolettamaa. Ensinnäkin sen myötä katsottiin voitavan ”vanhat”

14. Hill 2006, 151. – Suoritusvertailut valtiollisen kontrollin välineenä ovat osoittautuneet myös uudistamisen suhteen heikosti motivoiviksi ja runsaasti transaktiokustannuksia aiheuttaviksi. Niinpä esimerkiksi Britannian hallituksen suunnanmuutosta ja suunniteltua audit-instanssien yksityistämistä perustellaan sillä, että massiiviset hallinnon raportointivelvoitteet ylikuormittavat hallintoa. Ks. Kuhlmann 2011, 175–176.

15. Mennola 1991, 112–113.

hyvinvointivaltiot siirtää ns. ”laihaksi valtioksi”, jossa on toimivat markkinat. Tätä kautta saavutettaisiin tehokkuutta julkiseen toimintaan. Toiseksi katsottiin, että eräänlainen idealisoitu anglosaksinen malli olisi tehokkain tie julkisen sektorin modernisoimiseksi. Mutta kumpakaan olettaa ei kyetty eikä ole kyetty osoittamaan päteväksi. Perussy on siinä, että teollisuusvaltiot ovat hyvin erilaisia ja etenevät hyvin eri tavoin kehityskuluissaan. Tämä on havaittavissa ja yksistään anglosaksisella alueella verrattaessa Yhdysvaltoja, Isoa-Britanniaa, Kanadaa ja Australiaa keskenään.¹⁶

Valtavirran mukaista paradigmanmuutosta täytäntöönpanevasta hallinnosta yritysmäiseen julkisen hallinnon johtamiseen ei ole täysin kritiikittä omaksuttu mannereurooppalaiseen hallinto- ja oikeuskulttuuriin kuuluvissa maissa. Aihetta koskeva mielenkiinto oli kuitenkin niissäkin maissa suuri. Eräänlaisena johtoajatuksena oli ”palveluyritys kunnan” visio¹⁷ ja konsernimaisen kaupungin toimintamalli, jolle esikuvan tarjosi etenkin hollantilainen Tillburgin kaupunki. Tieteellistä keskustelua käytiin runsaasti, mutta siinä kiinnitettiin huomiota aiheellisesti olennaiseen yksityiskohtaan: voiko sellaisesta oikeuskulttuurista tuleva hallintoajattelu olla suoraan istutettavissa järjestelmään, jossa on kehittynyt julkisoikeudellinen hallinto- ja oikeusjärjestys. Mannereurooppalaisen hallinnon keskeiset ominaispiirteet, joilla se eroaa Civic Culturen mukaisesta hallinnoinnista, ovat erityisesti pitkälle eriytynyt hallinto-oikeus, erityinen legalismi ja oma hallinnon oikeussuojajärjestelmä. Parlamentaariseen hallitustapaan, edustukselliseen demokratiaan ja hallinnon lainalaisuuteen perustuva länsieurooppalainen kansanvalta näyttää edellyttävän toimiakseen ainakin perustaltaan säädännäisen oikeuden ja siihen perustuvien oikeuksien varaan rakentuvaa oikeusjärjestystä. Julkisen hallinnon oikeusvaltiollinen kytkentä edellyttää myös toimivallanjaon riittävää selkeyttä ja luotettavuutta.¹⁸

Oikeustieteellisen tutkimuksen näkökulmasta ei kuitenkaan ole kiinnitetty riittävää kriittistä huomiota niihin hallinnon uudistamisen johtokuviiin, joita 1990-luvun alusta lähtien on lähinnä yritystalouden

16. König 1996, 20 ja Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 43.

17. Esim. Promberger – Bernhart 2004, 19.

18. König 1996, 25, Behrndt 2003, 289 ja Jääskinen 2004, 107.

edustajien taholta tarjottu. Johtokuvat saattavat ainoastaan yllättää, jos ne ovat kovin tavanomaisesta poikkeavia. Kun kunnasta halutaan ”yritys”, on tällä oma herätysvaikutuksensa, sillä niin radikaalia muutosta tällainen johtokuva kuvastaa.¹⁹

Vastaus ideologian suoraan siirtämiseen oli monissa yhteyksissä 1990-luvulla varauksellinen. Jo tuolloin nähtiin, että ideologian mukaiset parannukset jäivät marginaalisiksi.²⁰ Ennen muuta katsottiin, kuten edellä on viitattu, että monet uuteen julkisjohtamisideologiaan kuuluvat elementit olivat vaikeasti yhteen sovitettavissa oikeusvaltion ja demokratian periaatteiden kanssa. Uuden julkisjohtamisen pääheikkouksina voi pitää sitä, ettei se tarjonnut tyydyttävää politiikan ja hallinnon välisten suhteiden järjestämismallia. Se tarjosi vain yksinkertaistuksen työnjaosta: politiikka määrää ”mitä” ja hallinto ”miten”, tai että politiikka määrää tavoitteista ja hallinto keinoista. Toimivan hallinnon taholla – työnjaon epäselvyyden ohella – tämä on johtanut ”hallintovirkamiesten dilemmaan”²¹: julkisessa hallinnossa ollaan yhdellä jalalla politiikassa, ilman että oltaisiin poliitikko. Suomalaisessa kunnallishallinnossa tällaisella dilemmalla on vuosien tausta.

Uuden julkisjohtamisideologian tavoitteena oli muun ohella asioidenhoidon nopeuttamisen ja tehokkuuden lisääminen. Erityisesti sveitsiläisessä keskustelussa tuotiin esille se seikka, että mitä välittömämpää kansanvalta on, sitä vähemmässä määrin se voi olla nopeiden menettelyjen ja pikaisen päätöksenteon mukainen systeemi. Poliitikassa ja kansanvallassa nimittäin ei suinkaan ole kysymys vain pelkällä asaperusteisuudella, terävä-älyisellä järkevyydellä ja liikkeenjohdollisella laskutaidolla määräytyvästä täydellisestä ja kustannustehokkaasta ratkaisutoiminnasta, vaan useimmiten enemmistön hyväksymästä ja toteuttamasta kompromissista, jonka sisältöä usein voivat määrätä emotionaalisesti motivoivat toiveet ja odotukset.²²

19. Schmidt-Assmann – Hoffmann-Riem 2004, 241. Esim. Saksassa laajasti 1990-luvun uudistusten johtokuvana pidetty ”palveluyritys kunnallishallinto”, ks. esim. Henneke 1995, 1065.

20. König 1997 a, 268.

21. Ks. König – Beck 1997, 122.

22. Esim. Delwing – Windlin 1996, 184 ja 188.

”Uuden julkisjohtamisen” mannereurooppalaisen tradition oikeus- ja hallintoperinteeseen soveltuvissa käyttökelpoisissa ja hyvissä elementeissä oli loppujen lopuksi hyvin vähän nimenomaan uutta. Sen tavoitteena pitämä päätöksenteon uudistaminen kansalaisläheiseksi ja -ystävälliseksi ei suinkaan sellainen ollut. Kaikkien hallinto-organisaatioiden – kunnallisen itsehallinnon erityisesti – kestotehtävä on kautta aikojen ollut asioiden hoidon ja päätöksenteon kehittäminen sanotun mukaiseksi. Sama koskee resurssien käyttöä ja tehokkuutta. Se mikä sen sijaan uuden julkisjohtamisen ideologiassa todella oli uutta, on monilta osin osoittautunut käyttökelvottomaksi ja epärealistiseksi: konsernikäsitteen käyttöönotto, virastojen muuttaminen agentuureiksi ja profitcenteriksi, kansalaisen muuttaminen asiakkaaksi jne. Yhtä vähän hyötyä on ollut liikkeenjohto-opeista kopioiduista anglisismeista kuten ”Value for Money”, ”Total Quality management”, ”Benchmarking” jne. Vapaat markkinat mallina julkiselle yhteisölle merkitsi kansalaisen parhaaseen pyrkivän, oikeudenmukaisuuteen ja sosiaaliseen tasoitukseen pyrkivän valtion loppuunmyyntiä.²³ Kuvaannollisesti kyse oli iskulauseenomaisesti traditionaalisen mannereurooppalaisen hallintoa leimaavan kuvan ”juristien paratiisi” muuttumisesta uuden julkisjohtamisen mukaiseksi ”ekonomistien paratiisiksi”.²⁴

Yksi yksityiskohta oli yksityistämisaalto, joka 1970-luvun lopulta lähtien johti julkisen sektorin olennaiseen supistumiseen. Ns. thatcherismissa ilmentyi uusliberaalis-taloudellinen politiikan ymmärrys markkinaperusteisten mekanismien ylivoimaisuudesta suhteessa julkiseen palvelutuotantoon. Markkinatalouden ”voitto” keskusjohdetusta talouspolitiikasta 1980-luvun lopulla näytti monien kriitikkojen mielestä talouden voitolta valtiosta.²⁵ Kriitikkojen mielestä Manner-Euroopan vanhat hallintovaltiotkaan eivät voi välttyä hallinnon ekonomisointiaallolta, jollaista anglosaksinen maailma oli jo vuosia propagoinut. Tällaisesta on jo historiallistakin näyttöä aina merkantilismista lähtien. Modernisointikysymys kuuluukin yksinkertaisemmin ilmaistuna siten, millä tavoin julkisen hallinnon taloudellisuusnäkökohdalle saataisiin

23. Delwing – Windlin 1996, 194–195.

24. Lüder 1996, 94.

25. König 1995, 355.

suurempi asema. Vastaukset tähän ovat kuitenkin huomattavasti moniulotteisempia kuin mitä uudella julkisjohtamisella on tarjottavanaan. Vanhat täytäntöönpanevan hallinnon arvot ja toimintaperiaatteet, kuten poliittis-kansanvaltaisuuden ensisijaisuus tai oikeusvaltiollinen säännösidonnaisuus on samalla säilytettävä. Vahvemman aseman saamiselle orientoitumiseen tehokkaammalle tehtäväsuoritukselle vaaditaan enemmän kuin hallinnon hoitajien hyvää tahtoa. Myös politiikan ja oikeuden on osoitettava vahvempaa hallintotoiminnan taloudellisuuden arvostusta.²⁶

Samaa voidaan sanoa koko ideologian ”lippulaivalle”, kilpailuajattelun tuomiselle julkiseen hallintoon. Kyse on tällöin enemmänkin näennäisestä, virtuaalisesta organisaatioiden välisestä kilpailusta. Onko se kuitenkin riittävä syy hylätä klassisen julkisen hallinnon periaatteita täsmällisestä toimivallanjaosta ja päällekkäisten toimivaltuuksien välttämisestä? Tällainen muutos koskettaa myös kansalaista. Kansalaiselle on oltava selvää, kuka tai mikä on toimivaltainen viranomainen. Virtuaalinen organisaatioiden kilpailu merkitsee myös koko organisaatiomaiseman mylläämistä. Tällöin törmätään rajoihin, jotka on perustuslaillisesti asetettu esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon suojaksi. Itsehallinnon omaavat kunnat eivät voi luopua aluemonopolistaan kilpailun edessä.

Hallintotieteiden piirissä uusi julkisjohtamisideologia on saanut innostuneen vastaanoton. Hallintotieteet²⁷ edustavat vastakkaista asennoitumista traditionaaliselle valtiokäsitykselle. Tämä on ymmärrettävää jo senkin johdosta, että ne eivät ole normatiivisesti, vaan empiirisesti tai analyyttisesti hallinnon todellisuuden kanssa tekemisissä.

Hallintotiedettä harjoitetaan tänä päivänä voittopuolisesti eräänlaisena reformitieteenä. Jo anglo-amerikkalainen Public Administration -liike on syntynyt aikanaan uudistusaloitteena. Hallintotieteitä (Admi-

26. König 1995, 358.

27. Paula Tiihonen on kiinnittänyt huomiota siihen, että suomalaisen hallintotieteellisen käsityksen mukaan moderni hallintotiede syntyi samoin kuin USA:n hallinnontutkimuskin vasta 1900-luvun puolivälissä. Tällöin unohdetaan, että Euroopassa on 1600-luvulta lähtien harjoitettu teoreettista kirjoittelua hyvästä hallinnosta, hallinnontutkimusta. Suomi on 1600-luvulta saakka ollut yhteydessä mannereurooppalaiseen hallintotraditioon ja tieteeseen. Tiihonen 1992, 54–55.

nistrative Sciences) eivät harjoittaneet niinkään oikeustieteilijät, vaan politiikkatieteiden ja taloustieteiden harjoittajat. Heidän edustamassaan ajattelussa valtiokäsité aika ajoin hävisi jopa kokonaan. Esimerkiksi virkakunta-käsité korvattiin vähemmänarvoisilla ”human resources” -käsitteellä tai pelkästään henkilökunta-käsitteellä. Mutta muutoinkin painotetaan hallintotieteellisestä perspektiivistä katsottuna yksityisen ja julkisen hallinnon eroja vähemmässä määrin kuin mitä painotetaan yhtäläisyyksiä johtamiseen (”Management”). Kun teemakokonaisuus saatetaan yhteen laaja-alaisen ”Governance”-käsitteen katon alle, muodostavat julkisten organisaatioiden erityisyydet ainoastaan yhden alaoston muiden joukossa.²⁸

Yhteenvetona voi todeta, että ”uutta”, 1990-luvun alusta toteutettua hallinnon modernisointia on kriittisesti syytetty taipumuksesta enemmänkin retorisiin kielikuviin, kuten esimerkiksi ryhtymiseen puhumaan ”konserni-kaupungista” ilman että olisi tahdottu selvittää sitä, mihin konsernit rationalisointipaineissaan kykenevät; nimittäin yritysten ulkoistamiseen, tuotantolinjojen sulkemiseen, sijaintipaikkojen muuttamiseen ja kustannusten karsimiseen.²⁹

Mannereurooppalaisen hallinto- ja valtiösääntöoikeuden mukaisessa valtiossa uusi julkisjohtaminen voi johtaa komplikaatioihin. Julkista hallintoa sellaisissa maissa kuin Yhdysvallat tai Iso-Britannia voi pitää Civic Culttuurin mukaiseen hallintoon nojaavina, kun puolestaan Manner-Euroopan hallinnot ovat alkuperältään klassisia hallintojärjestelmiä.³⁰ Eurooppalaisen oikeuskehityksen kannalta merkittävässä Isossa-Britanniassa leimaa-antavaa on parlamentin suvereniteetin turvaaminen ja suhteellisen vahva hallinnon itsenäisyys tuomioistuinten suuntaan. Erityisen hallinto-oikeuden kehittyminen on myöhäsyntyistä ja vain rajallisen identiteetin työstämiseen pystynyt. Hallinto on kyllä oikeussidonnaista, mutta lainsäädäntö tarjoaa kuitenkin useimmiten mannereurooppalaisia maita vähäisemmän tarkkuuden. Merkittävää on johtokuvan ”hyvä hallinto” noudattamisvelvollisuus.³¹ Myös

28. Bull 2009, 14.

29. König 1997, 240 ja König – Beck 1997, 108.

30. König 1997, 240.

31. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 629.

kuntakäsitys eroaa pohjoismaisesta ja mannereurooppalaisesta: brittiläisen käsityksen mukaisesti kunta on hallintoyksikkö. Autonomisia oikeuksia omaavien elinten olemassaoloa ei parlamentin suvereniteetin ohella brittiläisessä hallinto-oikeudessa ole ajateltavissa.³²

Oikeusvaltiollisen sääntelyn mukaisesti toimiva klassinen julkinen hallinto tarjoaa ammatillis-teknokraattisesta pidemmälle menevän laadun. Se sitoo julkisen hallinnon konkretisoinnissaan ihmis- ja kansalaisoikeuksiin, toimintojen arvioitavuuteen, keinojen ja tavoitteiden väliseen oikeaan suhteeseen, oikeussuojan turvaamiseen ja niin edelleen. Kysymys ei yksinkertaistaen ole vain siitä, että julkinen toiminta olisi saavuttanut yhtäläisyyden näiden suhteiden välillä, vaan ennemmin-kin siitä, että pyrkimys oikeudenmukaisuuteen kansalaista kohtaan on turvattu.³³

Tällaisen jo lähtökohdiltaan erilaisen hallintoideologian havaitseminen näyttää suomalaisessa hallinnonuudistuskustelussa ja tutkimuksessa olevan harvinaista. Esikuvia ja malleja haetaan erityisesti ja varsin yksipuolisesti Isosta-Britanniasta.

Taikasana ”governance”

Governance-nimellä kutsuttu hallinnon konsepti on tullut 1990-luvulta hallinnon uudistuskustelun avaintermiksi. Siinä on kyse eräänlaisesta sopimuksesta yhtäältä politiikan ja hallinnon ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan kesken. Heti alkuun on syytä todeta se, että Governance ei ole mikään normatiivinen konsepti, vaan analyysikäsite.³⁴

Käytännöllisesti katsoen kaikilla mahdollisilla hallinnon toiminta-alueilla on myös etujärjestöjä, yhdistyksiä, organisaatioita, edunvalvojia ja muita mahdollisia kansalaisyhteiskunnan toimijoita, joilla on vahva vaikutusvalta siihen, mitä lainsäätäjä voi tehdä ja tekee. Governance-leimallisessa hallinnossa niillä on vahva sija politiikassa ja hallinnossa

32. Mann – Püttner 2007, 1021 ja Nummela – Ryyänen 1993, 212–215.

33. König 1996, 37 ja Behrndt 2003, 496..

34. Folke Schuppert 2011, 277.

kahdensuuntaisen kommunikaation ja yhteistoiminnan osapuolina julkisen toiminnan ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Tästä on ilman muuta seurauksena valtiollisen vaikutusvallan ja mahdin kapeneminen.³⁵ Governance-konsepti merkitsee irtiotta hierarkkisista rakenteista kohti verkostomaista, yhteistoiminnallista ja eri osapuolten hyväksyntään perustuvaa toimintamallia. Sen tavoitteena on saada eri osapuolet sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja toimimaan niiden edistämiseksi. Sen mukaisessa toimintatavassa ei siten valtiollinen osapuoli enää sanelisi yksipuolisesti, vaan ratkaisuja etsittäisiin valtion ja yksityisten toimijoiden kesken periaatteellisen tasavertaisuuden lähtökohdasta. Tähän valtiollisuuden muutoksen analyysiin on governance-konseptin katsottu tarjoavan oivallisen tieteellisen panoksen.³⁶

Euroopan integraatiokehitys on nostanut viime vuosina esille tieteellisen keskustelun ns. monitasojärjestelmästä. Ennen muuta ongelmana pidetään ratkaisemattomalta näyttävää monitasojärjestelmän (EU, kansallisvaltio, alueet, kunnat) hallitsemisen legitimointivaikeutta. Yhtenä ratkaisujen löytämiseen pyrkivänä esimerkkinä voidaan pitää EU:n komission 25.7.2001 antamaa valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallinnasta (KOM (2001) 428 fin.). Asiakirjan myötä on noussut keskusteluun eräänlainen taikasana: *governance*. Sen taustaoletuksena oli näkemys siitä, että hallintokäytäntöjen yhtenäistäminen on kansalaisten toive ja että siihen olisi myös olemassa poliittinen tahto. Tarjoaako tämä konsepti uuden yleispätevän lääkkeen ongelmiin?

Governance-konsepti voi tarjota eurooppaoikeudelliselle teorialle – kuten koko julkisoikeudelliselle teorialle – rikastuttavan perspektiivin. Yhteiskunnallisten toimijoiden mukaan ottaminen samoin kuin uusien verkostomaisten yhteistoimintamuotojen käyttö yhteiskunnan sisällä ja valtion kanssa yhteistyössä on mitä suurimmassa määrin realistinen pyrkimys. Governance tarjoaa näin tosiasiallisen herätteen uusille oikeustieteellisille kysymyksenasetteluille. Näihin lukeutuu ennen muuta demokratiaperiaatteen uudelleenmäärittely parlamentaarisen legitimaation rakenteellisten rajojen suhteen, ilman että välttämättä pyritäisiin mihinkään ”postparlamentaariseen” demokratiaan. Tarrau-

35. Brocke – Karsten 2007, 14 ja Wollmann 2008, 253.

36. Schuppert 2008, 355. Ks. periaatetarkastelua esim. Engi 2008, 576–577.

tuminen jälkeenjääneisiin legitimaatiomalleihin, jotka todellisuudessa eivät enää toimi, johtaa umpikujaan.

Governance-käsitteen ymmärtämistä ja kytkemistä julkisoikeuden piiriin vaikeuttaa lukuisa joukko siihen liittyviä yksityiskohtia. Jo käsitteen kääntäminen englannista eri kielille osoittaa ymmärtämistä vaikeuksia (esimerkiksi tanskaksi nye styreformer ja ruotsiksi styrelseformerna). Governance ei ole mikään oikeudellinen käsite, niin että governance-lisäkettä ei voida ilman muuta kytkeä yhteen oikeustieteen käsitteiden kanssa. Mutta konseptin sisältö ei ole sen syntyalueellakaan, politiikkatieteissä alkuunkaan täysin selvitetty. Käsitettä käytetään kirjavasti poliittisen elämän toimijoiden piirissä ilman metodista tai tieteellistä täsmennystä. Mitä tarkasti ottaen governancella tarkoitetaan, on yhä edelleen jäänyt vaille riittävää selitystä.³⁷

Uutena käsitteenä ”regional governancen” konsepti on tullut keskusteluun jo 1980-luvulla desentralisaatiokehityksen ja myöhemmän New Public Management -ideologian myötä hallinnon uudistamisen strategiaksi nousseen funktionaalisen eriyttämisen myötä. Kun desentralisointi ja New Public Management pyrkivät ensisijaisesti yksittäisten tehtäväalueiden suorituskyvyn parantamiseen, palvelee regional governance puolestaan sellaisten ohjaus- ja koordinoitiongelmien hallintaa, joita syntyi globalisaation ja alueellistumisen kautta.

Regional governance -konsepti sisältää desentralisointielementtejä New Public Managementin kaltaisesti. Samoin kuin desentralisointi se suuntautuu ongelmaläheiseen hallintoon alueellisessa kontekstissa. Ja aivan samoin kuin New Public Management -konseptissa siinäkin pyritään hyödyntämään uusia ohjauksen ja johtamisen muotoja, samoin kuin yhteistyötä julkisten ja yksityisten organisaatioiden kesken. Valtion hallintoviranomaisten toiminnan puolestaan on keskityttävä aiempaa enemmän alueellisen yhteistyön edistämiseen, motivointiin ja ohjaukseen (”enabling state”).

Edellä on jo nostettu esille eräitä tämäntyyppisen hallintotoiminnan ongelmia. Niitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavaksi.

37. Esim. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 56.

Governance-konseptin mahdollisuudet

Erityisesti Manner-Euroopan maissa käydyssä keskustelussa korostettiin jo 1990-luvulla uuden julkisjohtamisopin tiettyä yhteensoveltumattomuutta kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteiden kanssa. Nähtiin tärkeänä niin suunnittelullisesti kuin institutionaalisesti sen varmistaminen, että keskipisteenä ja määräävänä lähtökohtana kuntien politiikan ja hallinnon modernisoinnissa on kunta poliittisena yhteisönä (*res publica*). Siinä kunnan asukas on päättäjänä poliittisen ja valtiokansalaisuuden kautta omaamansa osallisuuden johdosta, eikä pelkkään kuluttaja- ja asiakasrooliin kutistettuna.

Uuden hallintotavan täytäntöönpano vaatii aivan uudenlaista metoditietoisuutta, jollaista tuskin vielä monessakaan julkishallinnossa on. Ratkaisevaa nimittäin on se, että uusi hallintotapa edellyttää hallintoviranomaisilta yhteistyötä ulkoisten partnerien kanssa. Yhteistoiminnallinen hallintotapa ei tietenkään ole enempää Suomessa kuin muissakaan länsieurooppalaisissa maissa mitään uutta, mutta hallinnolta edellytetään nyt lisääntyvässä määrin hallintoreformien valmistelua ja täytäntöönpanoa ei pelkästään kansalaisia varten, vaan myös yhteistyössä heidän kanssaan. Tämä tuo mittavan hallintokulttuurin muutostarpeen Suomessa, jossa ammatillisella osaamisella on suuri merkitys hallinnossa. Vaikeus näkyy selkeästi esimerkiksi maankäytön suunnittelussa, jossa vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttäisi tiivistä yhteistyötä viranomaisten ja kuntalaisten kesken.

Tällaisen uuden hallintotavan edellyttämän toiminnan toteutumismahdollisuuksia pidetään eräissä ulkomaisissa tutkimuksissa erityisen hyvinä skandinaavisissa maissa: ”Juuri skandinaavisella alueella ovat kansalaisten osallistumismenettelyt kaikilla hallinnon tasoilla, mukaan lukien keskusvaltion hallinto, erityisen leimallisia.”³⁸

Juuri kuntatasolla kansalaisyhteiskuntakehityksen mukaisen kansalaisten sitoutumisen ja omavastuisuuden vahvistaminen muodostavat olennaisen osan käsitteestä ”Good Local Governance”. Mutta olemme tässä kehityksessä vielä aivan alussa, todetaan Bauerin et al teoksessa eurooppalaista tilannetta arvioitaessa.

38. Bauer – Biwald – Dearing 2003, 277.

Edellä olevasta on voinut päätyä johtopäätökseen, että Governance – uusi hallintotapa – on jälleen vain yksi muoti-ilmiö muiden jälkeen. On paikallaan katsoa, millaiset ovat sen tavoitteet. Sellaisia ovat yhteisön sosiaalisen yhteyden turvaaminen poliittisen toiminnan avulla (konflikti- ja väkivaltaherkkyuden rajoittaminen), kumppanuusperusteisen yhteistoiminnan vahvistaminen julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken yhteiskunnallisten ratkaisujen tekemisessä, ja demokratiaa kohtaan tunnetun luottamuksen kohottaminen.

Näin ymmärrettynä politiikka ja hallinto voisivat pitää uutta hallintotapaa suhtautumistapana, jossa julkisia asioita pyritäisiin hoitamaan etsimällä kaikkia osapuolia parhaiten tyydyttäviä ratkaisuja. Tämä edellyttää yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneiden henkilöiden aktiivisuuden vahvistamista ja edistämistä.

Keinot, joilla tämänkaltaista hallintokulttuurin kehittämistä voidaan viedä eteenpäin, ovat suhteellisen tunnettuja. Mutta esimerkiksi kansalaisvaikuttaminen on edelleenkin liiaksi protestinomaista sen sijaan että se kytkettäisiin jo päätöksenteon alkuvaiheeseen. Keskustelukulttuuri naapurien, asiantuntijoiden, poliitikkojen ja hallintovirkamiesten kesken on heikko. Poliittinen johto (luottamushenkilöt) työskentelee vapaaehtoisperustalla, mikä johtaa esimerkiksi suunnittelussa puutteelliseen ammattitaitoon. On myös liian vähäisessä määrin työryhmyöskentelyn traditiota.

Bauerin et al. tutkimuksen edustama käsitys on, että uusi julkisjohtaminen ja sitä laajentavan Good Governancen antama panos ovat suuria mahdollisuuksia julkiselle sektorille. Hyvin vähän asioita eteenpäin vievän uusliberaalien ”valtionvastustajien” ja hyvinvointivaltiollisten ”valtionpuolustajien” keskustelun asemesta voidaan näin löytää uusia näkökulmia modernisoinnille sekä poliittiselle strategianmuodostukselle ja toteutukselle.³⁹

Optimismiin on varmastikin perustelujakin, mutta hallinnonuudistuksen isojen otsikoiden tai ”aaltojen” linjanvetojen asemesta konkreettiset tulokset syntyvät vain konkreettisten tointen kautta. Ja sellaisina konkreettisina toimina on eittämättä pidettävä juuri ”Good Governancen” esille nostamaa yhteistoimintaa julkisen sektorin ja yksityi-

39. Bauer – Biwald – Dearing 2003, 28.

sen sektorin, ennen muuta kansalaisten kesken. Sinänsähän tällainen vaatimus on aina ollut suomalaista kunnallista itsehallintoa koskevaa. Siinä mielessä suomalainen kunnallishallinto on ainakin teoriassa ollut aina ”hyvää hallintotapaa”. Uusi hallintotapa – Good Governance – vie sitä toivottavasti siihen suuntaan myös entistä konkreettisemmin, tavoitteelliseen korkean elämänlaadun kuntaan. Governance-käsite näin ymmärrettynä – samalla tavoin kuin oppivan hallinnon -johtokuva – orientoituu erityiseen ohjauksen muotoon ja merkitsee samalla metodista käännettä tehokkuuden taloudellisista kriteereistä hyvän hallintotavan suuntaan.⁴⁰

Governance-konsepti merkitsee irtiottoa hierarkkisista rakenteista kohti verkostomaista, yhteistoiminnallista ja eri osapuolten hyväksyntään perustuvaa toimintamallia. Sen tavoitteena on saada eri osapuolet sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja toimimaan niiden edistämiseksi. Sen mukaisessa toimintatavassa ei siten valtiollinen osapuoli enää sanelisi yksipuolisesti, vaan ratkaisuja etsittäisiin valtion ja yksityisten toimijoiden kesken periaatteellisen tasavertaisuuden lähtökohdasta.⁴¹

Näiden toiminnallisten ja osin lainsäädännöllistenkin muutosten seurauksena on jo vuosien ajan ollut poliittisesti vastuullisten ja heidän alaistensa vaikutusalueen kaventuminen. Virkavastuun ala muuttuu hallintotehtävien pirstoutumisen ja yksityistämisen seurauksena.⁴²

Ei nimittäin voida vielä puhua mistään laaja-alaisesta governance-liikkeestä julkisella sektorilla, vaikka esikuvia ja hyviä käytäntöjä on löydettävissä kaikista Euroopan maista. Erona New Public Managementiin ei governanssissa ole kyseessä mikään megatrendi, jossa jälleen Uusi-Seelanti, Australia ja Iso-Britannia olisivat keskipisteessä, vaan globaali ilmiö, joka vaikuttaa Länsi- ja Keski-Euroopassa monien muiden maailman alueiden tavoin. Silti olennaista on muistaa hallinnon kontekstiriippuvuus, riippuvuus omasta toimintaympäristöstään. On

40. Schmidt-Assmann – Hoffmann-Riem 2004, 231.

41. Ks. periaatetarkastelua esim. Engi 2008, 576 – 577 ja Karppi – Sinervo 2009.

42. Bull 2009, 21.

näin ollen perusteetonta yrittää asettaa hallintoja ”paremmuusjärjestykseen” minkäänlaisten vertailujen perusteella.⁴³

43. Bauer – Biwald – Dearing 2003, 274.

10. KUNTALAKI ERI VAIKUTTEIDEN YHDISTELMÄ

Vuoden 1995 kuntalain (365/1995) valmistelu käynnistyi itse asiassa jo ennen kunnalliskomitean talvella 1991 tapahtunutta asettamista. Valmistelua edeltänyt, muiden Pohjoismaiden vastaavista kokeiluista herätteensä saanut vapaakuntakokeilu toimi laaja-alaisena uudistamiskeskustelun alustana. 1980-luvulla virinnyt vapaakuntaidea sai lähtökohtansa ulkomaalaisista esimerkeistä, joiden alkuperä oli jo merkantilismin ajalta peräisin olevien vapaasatamien ja erilaisten vapaakaupunkien erioikeuksissa ja jotka konkretisoituivat Ruotsin, Norjan ja Tanskan kuntien vapaakuntakokeiluihin. Tämä idea lähti kunnan itsehallinnon käsitteestä vaatien kunnan aseman vahvistamista suhteessa valtioon.¹

Vapaakuntakokeilu muodostui lopulta enemmänkin kuin pelkkä kokeilu: sitä voi perustellusti kutsua kunnallisen itsehallinnon kokonaisuudistukseksi.² Suomen toteutus poikkesi kuitenkin olennaisesti muiden maiden vastaavista. Sen kuluessa valmistui runsaasti kunnallislainsäädännön peruskysymyksiä valottavia selvityksiä ja tutkimuksia. Kokeiluidea muuttui kuitenkin Suomessa enemmän uudistamisprosessiksi kuin varsinaiseksi kokeiluksi, sillä mukaan hyväksyttiin huomattavan suuri määrä kuntia ja kunnista nousseet

1. Heuru 2000, 273.

2. Manninen 2010, 101–102 ja Niemi-Ilahti 1992, 269–270.

ideat muuttuivat kokeilun kuluessa merkittävässä määrin pysyväksi lainsäädännöksi.³ Merkittävänä vaikutteiden saamisen kannalta on pidettävä myös samanaikaisesti muissa Pohjoismaissa tapahtunutta kunnallislainsäädännön uudistustyötä, jota Suomessa seurattiin tiiviisti (muun muassa pohjoismaisten kunnallisministerikokousten ja yhteisten työseminaarien kautta).⁴ Vapaakuntakokeilu ja kunnallislain uudistaminen ovat toistaiseksi viimeiset merkittävät kuntia koskevat lainsäädäntö- tai kehittämishankkeet, joiden toteuttamiseen Suomessa pohjoismaisilla esikuvilla on ollut merkittävää vaikutusta.⁵

Vapaakuntakokeilu ansaitsee tulla mainituksi kuntalain perusuudistuksen onnistumisen merkittävänä tienraivaajana erityisesti asennetasolla. Sen tavoitteet olivat keskeisiltä osin samansuuntaisia, mitä myöhemmin voimallisemmin hallinnon uudistamisen linjauksia tarjonnut uusi julkisjohtaminen 1990-luvulla edusti. Kuntien toiminnan suurempi taloudellisuus, yksityistäminen ja sääntelyn purkamisen tarpeellisuus nousivat kansallisesta tilanteesta, kuntien itsehallinnon reaalisen toimintavapauden merkittävästä kaventumisesta lainsäädännön, hallinnollisen norminannon ja valtionosuus- ja suunnittelukontrollin johdosta. On siis huomattava, että esimerkiksi hallinnon toiminnan taloudellisuus oli muissa kuin anglosaksisissa maissa agendalla jo ennen 1990-luvun uuden julkisjohtamisajattelun esiinmarssia.⁶ Siksi ns. modernin julkishallinnon kauden voi perustellusti katsoa alkaneen jo 1980-luvun alussa.⁷ Merkittävimmät uudistushankkeet saatiin toteutukseen kuitenkin vasta 1990-luvun alkupuolella. Julkisen sektorin

3. Ks. esim. Mennola 1990, 36–37 ja Hannus – Hallberg – Niemi 2009, 41.

4. Ks. Paulsson – Riberdahl 1992, 114. Ruotsin valtion kunnallisasioista vastannut pitkäaikainen johtava virkamies Carl-Gunnar Peterson ja kuntien keskusjärjestön johtava lakimies Curt Riberdahl pitivät monin tavoin yllä vuorovaikutusta paitsi suomalaisten kollegojensa myös tutkijoiden kanssa. Ks. esim. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1998.

5. Vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus sai merkittävästi vaikutteita Tanskan kuntareformista, erityisesti kuntarakenuudistuksen näkökulmasta. Sen sijaan ruotsalaisen uudistuspolitiikan voi hieman yllättäen todeta 2000-luvulla jääneen aiempaa vähäisemmälle huomiolle.

6. Ks. Schmidt-Assmann – Hoffmann-Riem 2004, 184.

7. Mäenpää 2003, 45.

näkökulmasta 1990-lukua on perustellusti luonnehdittu uudistamisen vuosikymmeneksi.⁸

Kunnalliskomitean mietintö (1993:33) oli kuitenkin se keskeinen perusta, jonka varassa uusi laki säädettiin. Kaikkiin komitean ennakkoluulottomiin avauksiin lainsäätäjällä ei kuitenkaan ollut valmiutta. Komitean mietintö sisältää poikkeuksellisen paljon periaatteellisuonteisten peruskysymysten tarkastelua. Siinä on myös laajahko kansainvälisen kunnallislainsäädännön ja sitä koskevien uudistusajatusten tarkastelu. On huomattava, että nyt kunnallislainsäädännön kansallisiin puitteisiin vaikuttivat oikeastaan ensimmäistä kertaa suuremmin ja sitovammin kansainväliset reunaehdot, kuten ulkomaalaisten äänioikeuskysymys ja Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan liittyminen lokakuusta 1991.⁹ Komitean asettamispäätöksessä yhdeksi kohdaksi, joka oli erittäin tärkeä selvittää, kirjattiin sen selvittäminen, miten liittyminen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan sekä miten muut kansainväliset kehitystekijät vaikuttavat kunnallislainsäädäntöömme. Mietinnön alussa todettiinkin lähtökohta uudistamiselle: ”Kunnallishallinnon toimintaympäristö ei ole enää sama kuin kunnallislain voimaantullessa.” Kunnallista itsehallintoa, demokratiaa sekä kuntalaisten hyvinvointia ja oikeusturvaa arvioitaessa on otettava huomioon myös kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet, todettiin mietinnössä.

Tällaisten suoraan sitovien vaikutusten huomioonottaminen on tietysti periaatteessa yksinkertaista. Toisaalla tarkastellaan sitä, että myös tässä suhteessa on liikkuma-alaa. Tätä osoittaa esimerkiksi paikallisen itsehallinnon peruskirjaan liittyminen ja sen ratifiointi. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 235 /1989 vp) nimittäin todettiin, että kun ”Suomen lainsäädännössä on omaksuttu suurelta osin peruskirjan periaatteet,

8. Haveri 2000, 9.

9. KM 1993:33, 113. Edellisen, vuoden 1976 kunnallislain valmistelun yhteydessä (KM 1973:60, 228–239) selvitettiin kyllä Pohjoismaiden kunnallislainsäädännön ajankohtainen tilanne, mutta asiasta laadittuun erityisselvitykseen ei varsinaisessa mietinnön ehdotusosassa näytetä tukeudutun tai viitatus.

on paikallaan, että peruskirja hyväksytään ja että Suomi velvoittautuu omalta osaltaan peruskirjan keskeisiin velvoitteisiin.”

Sen sijaan kansainvälisen kehityksen, hallintoajattelujen ja muiden maiden toimintamallien vaikutusta kuntalain sisältöön on vaikeampi osoittaa. Sitä ei kuitenkaan voi kiistää, etteikö niillä olisi ollut merkitystä. Osa esikuvista tai jopa malleista on luettavissa kunnalliskomitean mietinnöstä. Tällaisesta esimerkin tarjoaa kuntalain 4. luvun mukainen kunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista koskeva kokonaisuus. Mietinnössä viitataan erityisesti Schleswig-Holsteinin vuonna 1990 toteuttamaan kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista vahvistaneeseen kunnallislain uudistukseen.¹⁰ Kuntalaki nojaa merkittävimmiltä osiltaan aiempien kunnallislakien traditioon. Niillä puolestaan on vankka kytkentänsä mannereurooppalaiseen, erityisesti saksalaiseen kunnallisoikeudelliseen traditioon. Tässä suhteessa kuntalain uudistaminen ei poikennut vastaavista muista samanaikaisista reformeista. Unkarin luodessa 1989 uudelleen kunnallisen itsehallintojärjestelmänsä nojaututtiin siinä mannereurooppalaiseen kunnallisen itsehallinnon mukaiseen malliin.¹¹

Hallintoajattelua koskevat uudet tuulet olivat kuitenkin jo mukana vaikuttamassa yksittäisratkaisuihinkin. Kunnalliskomitean mietintöön on kirjattu muun ohella:

”Valtion ohjauksen väheneminen, normien purkaminen, kansainvälistyminen jne. pakottaa kuntia muuttamaan toimintatapojaan. Myös markkinamekanismeja, esim. kilpailuttamista, pyritään käyttämään hyväksi julkisten toimintojen tuloksellisuuden parantamisessa. Julkisen vallan vastuulla on peruspalvelujen saatavuus ja kohtuullinen laatu. Sen sijaan julkinen valta ei välttämättä tuota palveluja itse, vaan voi valita tarkoituksenmukaisimman tavan.”¹²

10. KM 1993:33, 139 ja 224, ks. sen esittelyä Ryynänen 1992, 72–73.

11. Küpper 2002, 150.

12. KM 1993:33, 105. Ks. vastaavasta Ruotsin uudistuksen osalta Paulsson – Riberdahl 1992, 109.

Kun mietintöön kirjattua sanottua kohtaa ja sittemmin säädettyä kuntalakia verrataan tuolloin tulollaan olleen uuden julkisjohtamisen (new public management) iskulauseisiin, voidaan havaita huomattava yhdenmukaisuus. Esimerkiksi markkinamekanismin käyttösuositus oli peräisin hyvin pitkälti Isossa-Britanniassa 1980-luvun alusta lähtien käyttöön otetuista malleista.¹³ Tämän ajattelun mukaisessa organisatioperiaatteiden valikoimassa voidaan nähdä merkittävänä erityisesti seuraavia tekijöitä:

- suuntautuminen ammatilliseen ja vastuutietoiseen johtamiseen,
- hallinnollisen suoritusmittauksen ja output-kontrollin instrumenttien ja standardien käyttö,
- hallintoyksiköiden eriyttäminen, itsenäistäminen ja desentralisointi,
- sääntelyn purkaminen,
- kilpailun vahvistaminen,
- liiketaloudellisten johtamisinstrumenttien ja -käytäntöjen sisällyttäminen, ja
- suurempi kuri ja säästäväisyys resurssien käytössä.¹⁴

Tämänsuuntaisten muutosten tarvetta ei luonnollisesti voi pitää perusteettomina. Syvälliset vaikutukset omaavat muutokset eivät voineet olla jättämättä muutostarvetta myös instituutioihin, erityisesti sellaisiin kuin kaupungit ja kunnat.¹⁵ Euroopan suuren käänteen toteutuminen 1980-luvun lopulla johti demokratia-ajattelun uudistamistarpeeseen myös Länsi-Euroopan maissa. Talouden globalisoituminen, informaatioyhteiskunnan synty ja sosioekonomiset muutokset olivat samanlaisia instituutioiden muutostarvetta edellyttäviä tekijöitä.

Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen perustelut sinänsä olivat hyväksyttäviä: ”Tulosohjaus ja tulosjohtaminen korostavat toimintayksikön omaa vastuuta ja valtaa valita palvelujen tuottamisen toimintatavat.

13. Haveri 2000, 63.

14. Esim. Nummela – Ryyänen 1996, 287, Reichard 1994, 24–25 ja Behrndt 2003, 13.

15. Promberger – Bernhart 2004, 44.

Tulosohjauksen myötä yksityiskohtaisesta ohjauksesta pitää luopua.”¹⁶ Tällainen tausta-ajattelu on luettavissa myös kuntalain yksittäisistä säännöksistä. Hallintolegalismista kohti managerismia kulkenut kehitys muutti kunnallishallintoa entistä tavoitehakisemmaksi.¹⁷ Yritysmäisesti toimivan kunnan tavoitteellinen toimintamalli alkoi päästä niskan päälle kansainvälisessä kunnallishallintokeskustelussa, ja näin myös kuntalain säätämisessä ja muussa kunnallishallinnon kehittämisessä. Tätä voi jälkikäteen katsottuna ihmetellä, kun muistetaan, että samanaikaisesti 1990-luvun alussa demokratian ja erityisesti välittömän kansalaisvaikuttamisen kehittäminen sai vahvoja impulsseja. Kuntien toiminnan kehittämismallina olisi siis ollut täysin mahdollista pitää yrityksen asemesta yhteisöä kunnallisen itsehallinnon alkuperäisen idean mukaisella tavalla.

Määrärahaohjauksesta luopumisella kielteiset vaikutukset

Tulossuuntautuneen hallintokulttuurin yksi merkittävimmistä muutoksista on ollut määrärahojen ohjaus laajempina kokonaisuuksina ja ajallisesti joustavampina budjettikehyksinä. Kuntien talousarviomenettelyn uudistaminen on ollut selkeä seuraus ajattelusta. Budjettiuudistuksessa pyrittiin siirtämään budjetoinnin painopistettä toimeenpanon kontrollin sijaan toiminnan ennakointiin ja tulostavoitteiden asettamiseen. Budjetointimenetelmistä eli laskelmista ja suunnitelmista pyrittiin tekemään joustavia.¹⁸ Valtuustojen vallankäytön kannalta tällä muutoksella on ollut dramaattisesti heikentävä vaikutus. Valtuuston vallankäytön suojaamisen kannalta kunnan talousarvion yksityiskohtaisuusperiaate oli välttämätön. Sen mukaan kunnan talousarvion tuli olla niin yksityiskohtainen, ettei sen kautta siirry valtuustolle kuuluvaa valtaa täytäntöönpanevalle organisaatiolle. Tämä edellytti,

16. Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993, 21.

17. Heuru 2002, 34.

18. Luomala – Puumala 2010, 19.

että talousarvio oli jaettava määrärahoihin yhden määrätarkoituksen tarkkuudella. Uuden julkisjohtamisen mukainen managerismi vaati tämän suoja mekanismin murtamista.¹⁹

On tietenkin muistettava, että kunnallishallinnon peruslakina toimiva kuntalaki antaa ainoastaan suhteellisen väljät oikeudelliset puitteet kunnallishallinnon ja kunnallisen toiminnan järjestämiselle. Esimerkiksi talousarvion rakenteesta kuntalain 65.4 §:ssä säädetään vain seuraavaa:

”Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.”

Laissa ei ole säädetty siitä, mikä on määräraha ja mikä tuloerä. Näiden käsitteiden sisältö riippuu valtuuston päätöksestä ja talousarvion sisällystä. Myös numerotunnukset, nimikkeet ja sitovat perustelut jäävät kuntakohtaisesti ratkaistaviksi.

Talousarvio tarjoaa hyvän esimerkin siitä, miten sinänsä hyväksyttävillä tavoitteilla voi olla negatiiviseksi katsottavia seurausvaikutuksia. Uuden julkisjohtamisajattelun toteutus edellyttää pitkälle menevää toimivaltuuksien delegoimista. Perustavaa laatua olevaa päätöksentekoa (poliittiset tavoitteet, taloutta koskeva päätöksenteko), sekä strategista että operationaalista on siirrettävä eri päätöksentekijöiden toimivaltaan.²⁰ Talousarviorakenteen yksityiskohtaisuusperiaatteesta luopuminen, millä tavoiteltiin hallinnossa toimivien harkintavallan ja tilannekohtaisen arviointivallan kasvattamista, johti vastavaikutuksena valtuuston keskeisen päätösvallan olennaiseen supistumiseen. ”Democratic control is budgetary control”, kansanvaltainen kontrolli on budjettikontrollia, on pätevä amerikkalainen näkemys politiikan

19. Heuru 2000, 379.

20. Esim. Arn 1995, 286-287 ja Heuru 2002, 34.

määrävydestä.²¹ Hallintolegalistisen kunnallisoikeudellisen tradition korvaaminen uuden julkisjohtamisen mukaisella toimintamallilla johti ristiriitaan perustuslaillisen kunnallisen itsehallintoperiaatteen kanssa.

Talousarvio ei ole ainoa vastaavankaltainen kahden eri oikeus- ja hallintokulttuurin törmäyksestä johtunut seuraus, jossa traditionaaliseen järjestelmäämme pyrittiin istuttamaan siihen soveltumaton istukas. Olennainen kohta uudessa julkisjohtamisajattelussa nimittäin oli normatiivisen tason (säätelyvalta) tiukka erottelu strategisesta (täytäntöönpano) ja operationaalisesta tasosta. Jotta tällainen erottelu kyettäisiin toteuttamaan, edellyttää se sellaisen periaatteen käyttööntamamista, jonka mukaisesti edustustoelimet (parlamentit, valtuustot) voivat päättää kaikesta olennaisesta, mutta ainoastaan siitä. Seuraus tästä on poliittisen johdon hallintoon kohdistaman välittömän vaikutusvallan supistaminen: ”Politiikan tulee ohjata, ei soutaa.”²² Selkeästi tämä politiikan, ennen muuta valtuuston aseman muutos ilmenee näkemyksissä, joissa valtuutettujen asemaa on verrattu osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenten tai yhtiökokousedustajan asemaan.²³ Tähän uuteen julkisjohtamiskonseptiin sisältyvään delegointiproblematiikkaan²⁴ kunnallisen kansanvallan ja päätöksenteon kansanvaltaisen legitimaation näkökulmasta ei juuri ole huomiota osoitettu.

Liikekirjanpidon käyttöönotto osoittautunut heikosti asetettuihin tavoitteisiin vastaavaksi

Kunnan taloushallintoa koski myös toinen merkitykseltään vähintään samanlaatuinen muutos, siirtyminen hallinnollisesta kirjanpidosta

21. König – Beck 1997, 149. – Mäenpää on luonnehtinut osuvasti talousarvion tärkeää merkitystä: ”Talousarviosta päättäminen on keskeisimpiä ja samalla tehokkaimpia keinoja, joilla kunnanvaltuusto voi ohjata kunnan varsinaisen hallintokoneiston toimintaa – ja erityisesti myös sen sisältöä.” Mäenpää 1981 a, 87. Samoin Luomala – Puumala 2010, 14.
22. Promberger – Bernhart 2004, 22 ja Schäfer 1998, 253.
23. Esim. Behrndt 2003, 474 ja Harisalo 2006.
24. Ks. Arn 1995, 286.

sovellettuun liikekirjanpitoon. Tässäkin muutoksessa ”ajan henki” ja esitetyt sinänsä asialliset perustelut olivat tukemassa muutoksen aikaansaamista. Kunnalliskomitea perusteli muutosta muun ohella seuraavasti:

”Kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä siirryttäisiin soveltamaan vuoden 1977 alusta kirjanpitolakia ja -asetusta, joihin tulisi tehdä myös eräitä tarpeellisiksi katsottavia muutoksia. Tällä tavoin tilikauden tuloksen ja talouden tunnuslukujen laskenta sekä tase-erien arvostus perustuisivat yleisesti hyväksyttyyn ja muiden talousyksiköiden kanssa vertailukelpoiseen laskentakäytäntöön. Kunnan talouden arviointia selkeyttäisi muun muassa, ettei lainanottoa enää käsiteltäisi tulona.”²⁵

Yritystalouksia varten säädetyn kirjanpitolain käyttö kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä soveltuvien osien, kuten kuntalain 67 §:ssä säädetään, sisältää ristiriitaisia elementtejä. Yritystalouden liikelaskentamallin oletukset ja periaatteet eivät voine antaa tukea liikekirjanpitomallin soveltamiseen kunnallisessa toiminnassa. Toisin kuin yrityssektorilla kunnallistaloudessa ei ole hintajärjestelmän mukanaan tuomaa tuloksen laskemisen mahdollisuutta. Enempää luottamushenkilöille kuin kunnan asukkaillekaan kirjanpitojärjestelmä ei kerro kunnan saavuttamasta yhteiskunnallisesta tuloksesta.²⁶ Nykymuodossaan kirjanpitojärjestelmä ja sen tilinpäätöslaskelmat eivät kata toiminnan ja talouden välistä kuilua. Toisin sanoen kunnan ”oikea” tulos ei ole tilinpäätöksen luvuissa vaan kunnan antamissa palveluissa.²⁷ Kunnalla voi olla hyvältä näyttävä tilinpäätös, mutta samanaikaisesti tärkeiden palvelujen tarjonta kysyntään nähden ei ole kunnossa. Mahdollisesti hyvästä tilinpäätöksestä huolimatta kunnalla ei ole hyviä edellytyksiä

25. KM 1993:33, 26.

26. Myllymäki 2007, 392, ks. samoin Näsi – Keurulainen 1999, 110–111. Pöyhönen kiinnitti jo tuoreeltaan huomiota siihen ongelmaan, että valtiojohtoinen kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidosta. Ks. Pöyhönen 1996, 953–954.

27. Myllymäki 2007, 225.

vastata kaikkiin tuleviin investointitarpeisiinsa. Kunnan taloutta ja toimintaa tulisi siis arvioida yhtäaikaaisesti.²⁸

Miksi sitten näin mullistava muutos on pitänyt tehdä, vaikka sen vaikutukset perustuivat epävarmoihin oletuksiin? Ehkä osuvin näkemys on, että uudistuksen taustalla olisi ollut tiedostettu tai tiedostamaton halu vaikuttaa kuntiin antamalla niille ”yritysriske” liikekirjanpidon avulla. Uudistuksen arvioitiin näkyvän kunnissa juuri kulttuuritasolla eli viemällä kuntien toimintaa lähemmäksi yritysmaailmaa.²⁹

Kunnan asukas asiakkaaksi

Aivan erityisen tarkastelun vaatii asiakas-termin käyttäminen kunnan asukasta koskevana. Julkisen sektorin markkinaistaminen ja kehittämisen pääideologiaksi noussut New Public Management -ajattelu ovat sivuuttaneet kansalaisnäkökulman ja korvanneet sen asiakasnäkökulmalla. Asiakasroolin kehittäminen on luonnollisesti tärkeä kunnallishallinnon uudistamisalue, koska esim. Suomessa kunnat ja kuntayhtymät vastaavat keskeisestä osasta kansalaisten tarvitsemia peruspalveluita. Asiakaslähtöisyyttä, palveluajattelua ja palveluperiaatetta toteutettiin kuitenkin Suomessa jo 1980-luvulla säätämällä hallintomenettelylaki (598/1982) ja tähän neuvontavelvoite, siis varsin legalistisella tavalla.³⁰ Tälle asiakasroolin ”uuskehittämiselle” ovat sittemmin antaneet mallin mm. brittiläisperäiset palvelusitoumusjärjestelmät, jotka eräissä suomalaisissa kaupungeissa (kuten Hämeenlinnassa) saivat vahvaa vastakaikua ja julkisuutta. Kunnan asukkaan näkeminen pelkästään asiakkaan roolissa on kuitenkin kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteiden vastainen ja jättää huomiotta asukkaan muut roolit.

28. Meklin et al 2005, 184.

29. Näsi – Keurulainen 1999, 110. Ks. Nummela – Ryyänen 1996, 285, jossa kiinnitetään huomiota vaikutusten seuraamisen tarpeeseen.

30. Kuusikko 2000, 95. Palveluperiaate oli kehittämiskohteena myös lukuissa periaatepäätöksissä, esimerkiksi valtioneuvoston toukokuussa 1992 antamassa laajassa julkisen hallinnon uudistamista koskevassa ohjelmapäätöksessä (Julkisen sektorin uudistaminen, 1992).

Periaatteessa on selvää, että kunnan palvelutuotannon on oltava oikeamittaista ja -laatuista sitä tarvitsevan ”asiakkaan” kannalta. Mutta kunnan asukkaan supistaminen pelkäksi asiakkaaksi on samalla johtanut siihen, että hänen oikeuksiaan itsehallinnon toteutukseen vaikuttajana ei ole otettu vakavasti. Tässä on merkittävä ero samanaikaisiin mannereurooppalaisiin kunnallislainsäädäntöuudistuksiin verrattuna.

Mitä sitten sinänsä perustellusta asiakasmyönteisyydestä voisi seurata? Kunnallisen päätöksenteon tulee palvella kunnan asukkaiden yhteistä etua ja toteuttaa riittävää yhdenvertaisuutta. Vuoden 1948 kunnallislain toimialasäännöksessä (5 §) käytettiin yhtenä kriteerinä yhteisyys-käsitettä. Kunnan asukkaiden kokonaisuus, jonka intressissä kunnan hallinnon on toimintaansa lainsäädännön asettamissa rajoissa harjoitettava, ei välttämättä aina tarkoita samaa kuin kulloinenkin ”asiakkaiden” ryhmä. Jos kunta suuntaa toimintansa vain jälkimmäisen ryhmän intressien mukaan, on uhkana yleisen edun ja kunnan asukkaiden yhteisten intressien laiminlyönti. Tähän on olemassa perusteltu vaara, koska uudessa julkisjohtamisajattelussa kansalaista pidetään liki yksinomaisesti yksittäisenä markkinoiden osapuolena. Vaara on siinä, että asiakasperusteisuus johtaa yhä suuremmassa määrin yksittäisintressien painottumiseen kunnallisessa toiminnassa.³¹ Vielä pidemmälle menevänä seurauksena tästä voidaan nähdä kuntien funktion kaventuminen pelkiksi palveluista vastaajiksi. Silloin sivuutetaan kunnan funktio paikallisyhteisönä, paikallisen kehityksen moottorina ja kansalaisten demokraattisen vaikuttamisen areenana. Kunnallisen itsehallinnon kannalta näkemyksen muuttuminen on vaarallista.

Kuntalain säätämisen aikaan ei vallinnut yhteistä yleistä näkemystä kuntien roolista. Kunnat nähtiin tuolloin ja vuoden 1995 perusuikeusuudistuksen jälkeen vielä suuremmassa määrin hyvinvointivaltioajattelun mukaisesti eräänlaisena minivaltiona, valtion pitkänä kätenä. Toisaalta vaihtoehtona oli kunta, jossa painotettaisiin osallistumis- ja demokratiafunktioita ja sitä kautta kunnan poliittista yhteisöluonnetta. Näiden ristikkäisten näkemysten esiintyminen johti ristiriitaisuuksiin

31. Behrndt 2003, 470–471.

kuntalaissa ja sen säätämisen jälkeisissä lainsäädäntö- ja hallintouudistuksissa.³² Perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon (tai laajemmin ymmärrettynä demokratian) välisen suhteen ratkaiseminen ei tietysti olisi ollut yksinkertaista. Perusoikeudet voidaan nimittäin ymmärtää myös demokratiaperiaatteen rajoituksina, koska ne suuntautuvat yksilölle kuuluvina puolustusosuuksina parlamentaarisesti aikaansaatuja lakeja kohtaan ja siten voivat torjua enemmistön tahdon. Toisaalta on selvää, että perusoikeudet ovat demokratian perusedellytyksiä. Selkeän esimerkin molempien yhdistymisestä tarjoaa vapaa ja yhtäläinen äänioikeus, joka on ydinsisältö demokratiaperiaatteelle, mutta samalla myös poliittinen perusoikeus.³³

Osittain uuden julkisjohtamisideologian vaikutuksesta jäivät kuntalain säännökset kansalaisnäkökulmasta katsottuna vajavaisiksi. Jo varsin pian oli havaittavissa, etteivät kuntalakiin otetut kunnan asukkaiden suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot (4 luku) olleet riittäviä.³⁴ Varsin pian tuolloiset arviot tulivat toteennäytetyiksi muun ohella sillä, että valtioneuvosto, sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö käynnistivät kunnallisen demokratian vahvistamista tavoittelevia uudistushankkeita (esimerkiksi ns. osallisuushankkeen asettaminen vuonna 1999, ks. VNS 3/2002 vp). Niiden perustalla toteutetut lainsäädäntöuudistukset jäivät verrattain vähäisiksi, ensisijaisesti edustuksellista järjestelmää koskeviksi (valtuustoryhmien tuen mahdollistaminen, pormestarin valintamahdollisuus). Sitovien suorien vaikuttamiskeinojen käyttöönottoon ei ole ollut valmiuksia.

Mielenkiintoista tätä taustaa vasten on palauttaa mieliin presidentti Kekkonen maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlan puheessaan esille tuoma kehoitus tutkia kunnallisen kansanäänestyksen käyttöönottoa. Hänen mukaansa varmaa olisi, että suhteellisen harvoin tapahtuvat kansanäänestykset olisivat omiaan pitämään kunnan asukkaiden keskuudessa yllä nykyistä parempaa kiinnostusta

32. Nummela – Ryyänen 1996, 314 ja Manninen 2010, 135–136. – Harisalo ja Rannisto katsovat tutkijoiden huomattavan enemmistön vieneen innokkaasti kuntia valtion syliin ja kehittäneen keinoja, joiden avulla valtio voi ohjata kuntia entistä enemmän (Harisalo – Rannisto 2010, 55).

33. Wiegand – Zabel 2011, 79.

34. Esim. Nummela – Ryyänen 1996, 408 ja Manninen 2010, 135.

kunnan tehtäväpiiriin kuuluvia yhteisiä asioita kohtaan.³⁵ Kuntalaisten suorien vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista koskevalla keskustelulla on siten pitkä perinne, mutta konkreettiset edistysaskeleet ovat jääneet vähäisiksi.

Perusperiaatteiden pysyvyys

Kuntalailla on edellä sanotusta huolimatta ollut ansionsa. Valtio-kunta-suhteessa ja politiikan uskottavuuden palauttamisessa päästiin korkealle kansainväliselle tasolle. Jälkimmäisen merkitys on olennainen ja huomionarvoinen myös sen vuoksi, että siinä voidaan eurooppalaisen demokratiakäsityksen katsoa murtautuneen vaikuttavalla tavalla sääntelyyn. Tämä tarkoittaa periaatetta siitä, että kunnan keskeisiin poliittisiin päätöksentekoelementteihin voidaan valita vain vaaleissa valittuja henkilöitä.³⁶ Jo ennen kuntalain säätämistä tapahtunut kehitys kunnanhallituksen aseman vahvistumisessa suhteessa valtuustoon oli tältä osin epätydyttävä, sillä hallitukseen voitiin valita muitakin kuin vaaleissa valittuja valtuutettuja. Kuntalakiin vaatimus tuli lievennettynä niin, että vaatimus valtuuston jäsenyydestä kunnanhallitukseen ja lautakuntaan on kunnan omasta päätöksestä riippuva (kuntalain 18 §). Edelleen ongelmallinen tässä suhteessa on kunnanjohtajan asema.

Silti sen kunnan organisaatiota ja toimintajärjestelmää koskevista osista voi sanoa kuten Merikoski vuonna 1969: ”Kunnallislainsäädännön kehityksen tarkastelu osoittaa, että paikallis-itsehallinnollinen järjestelmämme on olennaisissa kohdin jäänyt 1800-luvun lopulla omaksuttujen periaatteiden varaan. Tie, jolle paikallishallinnollinen kehitys silloin ohjattiin, on osoittautunut hyväksi.”³⁷ Kunnan aseman

35. Kekkonen 1965, 395. Osallistumiskysymykset ja lähidemokratian vahvistaminen olivat esillä esimerkiksi komiteoiden valmistelussa 1970- ja 1980-luvuilla, mutta konkreettisiin lainsäädäntöuudistuksiin niiden työ ei johtanut. Ks. esim. Koivukoski 1985, 63.

36. Esim. Mennola 1990, 38–39.

37. Merikoski 1969, 99. Samoin esim. Mäenpää 1997, 986: ”Myös kuntalaki rakentuu aikaisempien mallien perustalle.”

järjestämisessä nykyisen kuntajärjestelmän aikana (vuodesta 1865) voidaan havaita yhtenäinen linja, jota muodostettaessa on – tietoisesti tai tiedottomasti – noudatettu tiettyjä paikalliselle itsehallinnolle keskeisiä periaatteita.³⁸

On myös syytä muistuttaa kuntalain luonteesta ”mahdollistavana” lakina. Kunnalliskomitean mietinnössä tämä lueteltiin yhtenä lain peruseriaatteista: ”Kuntalaki on väljä. Se antaa kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin.” Periaatteellisella tasolla juuri kuntien erilaisuuden korostaminen on merkittävää.³⁹ Kaikki viimeisen vuosikymmenen kuluessa kunnallishallinnossa toteutetut ristiriitaisuudet eivät siten ole suoraan kuntalain säännöksistä seuraavia, mutta sen mahdollistamia ne ovat.

Juuri tietty väljyys oli taustana 1990-luvun alussa uuteen hallintoajatteluun soveltuva kunnallishallinnon peruslakia säädettäessä. Tähän tavoitteeseen pääsemistä tukivat omat kansalliset kokemukset sääntelyn ja normituksen ongelmista kunnan toiminnalle, mutta myös kansainväliset eri vahvuudella tiedostetut muutossuunnat. Paradoksaaliselta voi kuulostaa, että ilman yhteisöoikeuden ja sittemmin WTO-oikeuden antamia impulsseja olisi julkista taloutta koskevan sääntelyn modernisointi monilta osin jäänyt toteutumatta. Vanhasta suoritusvaltiosta ei olisi muodostunut siinä määrin ”laiha” ja ”aktivoiva” valtio kuin se tänä päivänä on, eikä sääntelyä ja palveluista takaamista koskevaa hallinto-oikeutta uuden hallinto-oikeustieteen osaksi olisi syntynyt.⁴⁰

Kunnallishallinnon 2010-luvun uudistettavalle peruslailla tavoitteet joustavuudesta ja mahdollistavuudesta, samoin kuin hallinnon ”laihuudesta” ja ”aktivoivuudesta” eivät voine olla huomiotta jätettäviä. Nyt on kuitenkin kyettävä yhdistämään toiminnan väljyystavoite kunnallisen kansanvallan riittävien reunaehtojen turvaamiseen.

38. Holopainen 1969 a, 381.

39. KM 1993:33, 155 ja Haveri 2002, 13. Myös Ruotsin kunnallislain samanaikaisessa uudistustyössä pidettiin lähtökohtana lain joustavuutta, jotta kyettäisiin sopeutumaan yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin. Ks. Paulsson – Riberdahl 1992, 87.

40. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 1170.

II. DEMOKRATIAKÄSITYSTEN ERILAISUUS KUNNALLISHALLINTOJÄRJESTELMIEN ERILAISUUDEN SELITTÄJÄNÄ

Uuden julkisjohtamisideologian perustavaa laatua oleva taustaolettamus oli, että mahdollistamalla kaikille hallinnon tasoille enemmän omaa vastuuta kyettäisiin parantamaan sekä suorituskykyä että hallinnon kansalaissuuntautuneisuutta.¹ Toisaalta samaan uudistusideologiaan kuuluvan yksityistämisen ja liikelaitostamissuuntauksen voidaan katsoa vaikuttaneen jälkimmäisen tavoitteen suhteen ongelmallisella tavalla. Yksityistämisen voidaan nimittäin katsoa johtavan ideologisesti yhteiskuntakeskeisestä yksilökeskeiseen demokratiaan.² Tällainen ajattelu ilmenee konkreettisesti edellä tarkastellusta asiakas-roolin painottamisesta. Palvelutuotanto irrotetaan poliittis-kansanvaltaisesta prosessista, yksityiset tai yhteistoiminnalliset toimijat ottavat vastuun palvelutuotannosta ja kansalaisista tulee asiakkaita tai palvelujen käyttäjiä.

Osuvasti onkin todettu, että tänä päivänä kunnat itse ovat uhkana kunnallisen itsehallinnon instituutiolle. Osin valtion laiminlyöntien johdosta muutokseen pakotettuina kuntiin on viime vuosien kuluessa levinnyt yksityistämisen into. On tosin myönnettävä, että yksityistäminen ei suinkaan ole mikään tämän ajan keksintö. Ensimmäinen periaatteellinen yksityistämiskeskustelu käytiin jo 1900-luvun alussa.³ Yksityis-

1. Esim. Behrndt 2003, 26.

2. Montin 1992, 50.

3. Privatisierung in Städten und Gemeinden 1994, 23.

tämiskehityksen seurauksena samalla on kunnallisen itsehallinnon yhteiskunnallista substanssia horjutettu vakavasti. Erityisen ongelmallista asiassa on se, etteivät kunnalliset päätöksentekijät yksittäisiä yksityistämispäätöksiä tehdessään näytä olevan riittävästi tietoisia kehityksen vaikutuksista. Jatkuvien yksityistämisratkaisujen kunnallisoikeudellisiin ja yhteiskuntapoliittisiin seuraamuksiin ei osoitettu huomiota. Tämä koskee erityisesti kunnan asukkaita edustavan valtuuston mahdollisuuksia kokonaisvastuun kantamiseen.⁴ Yksityistämisproblematiikkaa tarkastellaan eritellymmän jäljempänä.

Uuden julkisjohtamisajattelun myötä vahvistunut käsitys kunnallisesta itsehallinnosta ”puhtaana” suoritushallintona jatkaa aina 1970-luvulle vallinnutta käsitystä ”epäpoliittisesta” kunnallishallinnosta. Kaikkina aikoina on kuitenkin kunnallisessa itsehallinnossa ollut kyse muustakin kuin vain paikallisten asioiden hallinnoimisesta, katujen kunnossapidosta, vesihuollosta, jätehuollosta ja muiden palvelutehtävien hoidosta. Kysymys on aina viime kädessä ollut konkreettisten ryhmien ja yksittäishenkilöiden toteuttamasta paikallisesta vallankäytöstä.⁵ Se, miten tähän annetaan mahdollisuus, on kunnallisen itsehallinnon keskeinen kysymys.

Ehkä selkein paikallisen vallankäytön ero demokratiatoteutusten kesken on osoitettavissa Sveitsin ja muun Euroopan maiden välillä. Kysymys on edustuksellisen ja suoran demokratian välisestä erosta. Siksi on paikallaan aloittaa ensin tarkastelemalla Sveitsin demokratiatoteutusta ja sen keskeisiä piirteitä erityisesti kunnallisen toiminnan näkökulmasta.

Sveitsin demokratia-ajattelu nojaa siihen näkökohtaan, että kansanvalta ei voi olla pelkkää vaalidemokratiaa, jossa kansalaiset kontrolloivat edustajiaan ensisijaisesti määräaikaisten vaalien kautta. Tarvitaan lisäksi vaikuttavampia keinoja myös vaalien väliselle ajalle aloiteoikeuden ja sitovan kansanäänestyksen muodossa. Sveitsiläiset eivät ymmärrä poliittista valtaa Locken mielessä, nimittäin negatiivisena, jonain sellaisena, jota on pidettävä kontrollin alaisena. He näkevät vallan mieluumminkin poliittisena mahtina, jonka käyttämi-

4. Bull 1995, 629 ja Frank – Langrehr 2007, 89.

5. Büchner – Musil 2011, 57.

seen kansan on osallistuttava mahdollisimman laajasti. Vastakohtana esimerkiksi Yhdysvaltoihin, missä perustuslain käytännön merkitys on korkea, ei Sveitsin perustuslaki ole instrumentti maan hallitsemiseen, vaan instrumentti, joka heijastaa sitä, miten maata hallitaan.⁶ Sveitsin kansakuntaa voi leimata poliittiseksi yhteisöksi, jonka perustana ovat yleisesti hyväksytyt poliittiset arvot, sellaisina kuin miksi ne vuosisatoja kestäneen kansakunnan rakentamisprosessin kuluessa ovat muodostuneet. Sveitsin valaliitto nojaa yhtäältä vahvasti painottuneeseen kantonaaliseen identiteettiin ja toisaalta kansanvaltaiseen integraatioon, jotka samanaikaisesti kykenevät säilyttämään niin kielelliset ja uskonnolliset erilaisuudet kuin desentralisoituneen, kunnallisen ja kantonaalisen lojaliteetin. Tästä johtuen Sveitsistä puuttuvat senkaltaiset institutionaaliset instrumentit valtiollisen yhtenäisyyden säilyttämisen tarkoituksessa, joita tavanomaisesti liittovaltiorakenteissa maissa on. Juuri Sveitsin poliittisen luonteen paikallis- ja kunnallisuusluonteisuuden johdosta ei demokratiaa ole kavennettavissa pelkiksi enemmistö säännöksiksi ja yhtäläiseksi äänioikeudeksi.⁷

Sveitsi muodostaa tietysti jo historiallisista syistä johtuen ainutlaatuisen ja omaperäisen paikallisten asioiden hoitotavan, joka ei suoraan ole ollut kopioitavissa. Mielenkiintoista on silti, että monet hallinto-oikeuden asiantuntijat ja tutkijat ovat nostaneet Sveitsin soveliaaksi esikuvaksi myös Suomelle. Jo K. J. Ståhlbergille Sveitsi edusti elävää esimerkkiä kansanvaltaisen tien mahdollisuuksista.⁸ Muita asiaa tarkastelleita tutkijoita ovat olleet erityisesti Veli Merikoski, Erkki Mennola ja Torsten Almquist. Myös historiatutkimuksen edustaja Heikki Kirkinen on syytä mainita.

Veli Merikoski tarkasteli artikkelissaan⁹ Sveitsin järjestelmää valtion tasolta. Tarkastelu ei kuitenkaan ollut vailla kritiikkiä. Useaportainen ja monihenkilöstöisistä toimielimistä kokoonpantava päätöksentekojärjestelmä ja toimeenpanoaparaatti on vaikeasti liikuteltava ja hidas. Tämä on kaikkien demokraattisten järjestelmien ja niin myös Sveitsin raskaus.

6. Samardzic – Fleiner 1995, 16–17.

7. Samardzic – Fleiner 1995, 30–31.

8. Ks. Mennola 2010, 200.

9. Merikoski 1980.

Karkeasti yleistäen voidaan, kuten Merikoski totesi, katsoa kansanvaltaisuuden ja tehokkuuden olevan sellaisessa suhteessa keskenään, että toisen lisääminen tapahtuu toisen kustannuksella, sitä vähentäen. Demokraattisuusvaatimuksen ja tehokkuusprinsiipin sopeuttaminen toinen toiseensa, niiden välisen ristipaineen tasaaminen, on valtiotäätönnön tärkeä tehtävä.¹⁰

Heikki Kirkinen on Sveitsin järjestelmää esitellessään ilmaissut tärkeän seikan: ”Sveitsin esimerkki osoittaa, että pienessäkin maassa kolmiportainen kansanvalta voi edistää koko maan henkistä ja aineellista hyvinvointia, johon kaikki kansalaiset voivat tehokkaasti vaikuttaa.”¹¹

Erkki Mennola on todennut, että pienkuntavaltaisuus ei suinkaan ole korkean kunnallisen palvelutason esteenä, kuten esimerkiksi Sveitsistä, Ranskasta ja Saksasta voidaan monella seudulla havaita. Voimat voidaan koota yhteistyöllä.¹²

Torsten Almquist pitää Sveitsiä mielenkiintoisena esimerkkinä siksi, että se on ainoana maana maailmassa siirtänyt poliittisen päätöksenteko-oikeuden kansalaisille. Tämä koskee yhteiskunnan kaikkia tasoja. Kunnissa, kantoneissa ja koko liittovaltiossa ratkaisevat kansalaiset kansanpäättösoikeuden puitteissa yhteiskuntansa asiakysymykset. Asetelma subjekti – objekti ei näin ollen esiinny poliittisessa päätöksentekoprosessissa Sveitsissä.¹³

Almquist katsoo Sveitsin poliittisen järjestelmän olevan demokratiana astetta korkeampi kuin puhtaasti edustukselliset järjestelmät sillä edellytyksellä, että hyväksytään seuraava demokratian määritelmä: demokratia on oikeusvaltion puitteissa tapahtuva, alueellisesti hajautettu poliittinen päätöksentekojärjestelmä, jossa maan kaikilla täysivaltaisilla kansalaisilla on perustuslaillinen kansalaisaloite- ja päätöksentekooikeus sekä vaalioikeus.¹⁴

Kunta ja sen asukkaat ovat Sveitsin suoran demokratian kehto ja juuret. Kuntia on Sveitsissä lähes 3000. Juuristaan demokratia imee

10. Merikoski 1980, 551.

11. Kirkinen 1991, 92.

12. Mennola 1991, 39.

13. Almquist 1979, 19.

14. Almquist 2002, 270.

voimaa ja saa vakautta. Maantieteellisesti kuntia on Sveitsissä sekä limittäin että päällekkäin. Kantonit hyväksyvät kunnallislait, mutta kuntalaiset päättävät itsehallinnollisesti kunnan toimialaan kuuluvista asioista. Kunnilla ei ole suoraa hallinnollista yhteyttä liittovaltion hallintoon.¹⁵

Erityisesti 1990-luvun alun demokratia-aallon tuloksena on ollut havaittavissa, että sveitsiläinen demokratia-ajattelu on saanut kasvavassa määrin jalansijaa muissa maissa, erityisesti Manner-Euroopassa.¹⁶ Niissä on kuntatasolla otettu käyttöön sitovia kansalaisaloite- ja kansanäänestysmenettelyjä.¹⁷ Tämän suuntaisen kehityksen toteuttaa sitä peruseriaa, jonka mukaan edustusperiaate ei voi syrjäyttää demokratiaa kuuluvaa jokaisen kansalaisen periaatteellista oikeutta toimia välittömästi päätöksentekijänä tai vaikuttaa välittömästi itseään koskevaan valtiolliseen päätöksentekoprosessiin keskustelun, kritiikin ja poliittisen järjestäytymisen muodossa.¹⁸

Kunnan ja sen asukkaiden välittömän yhteyden välttämättömyys on Suomessakin todettu kunnallisen itsehallinnon perustekijäksi.¹⁹ Tämä yhteys on kuitenkin käytännössä kutistunut yksisuuntaiseksi asiakasrooliksi, johon edellä on viitattu. Uuden julkisjohtamisen mukanaan tuomat elementit, kuten yksityistäminen ja ulkoistaminen, ovat vahvistaneet tätä roolin muutosta. Juuri kunnallisoikeudessa oikeuksien ohella velvollisuuksista säättämisellä on kunnallisen itsehallinnon alkuun johtava traditio.²⁰ Uusissa kunnallislajeissa ei tätä itsehallinnon ulottuvuutta enää ole suoraan ilmaistu. Verovelvollisuuden ohella velvollisuuksiin kuuluu osallistuminen kunnan hallintoon, mutta viime mainitun vaikuttavuus on kunnallishallinnon puoluepolitisoinnin jälkeen jäänyt monelle hämäräksi. Puolueiden vahva mukaantulo

15. Almquist 2002, 274–75.

16. Parlamentaristinen demokratiakäsitys sai tuolloin vahvaakin kritiikkiä osakseen: ”Parlamentaristinen demokratia monipuoluejärjestelmineen oli vuoteen 1990 saakka loistava vastakohta byrokraattiseen totalitarismiin verrattuna. Siitä lähtien kun se on voittanut, näyttää se voittaneen itsensä hengiltä.” Offe 2003, 42.

17. Mennola 1991, 49–50, Nummela – Ryyänen 1996, 352–355, von Arnim 1997, 759 ja Sauri 2003, 66–67.

18. Sipponen 2000, 60.

19. Esim. Holopainen 1969 a, 383.

20. Ks. esim. Baer 2006, 76.

kunnallishallintoon 1960-luvun lopulta lähtien ei kuitenkaan ole muuttanut miksiäkään itsehallinnon peruseriaatetta jokaisen asukkaan vastuusta kuntayhteisöstään.

Kansalaisen omaa vastuuta on myös Suomessa alettu pitää esillä sekä virallisasiakirjoissa²¹ että keskustelussa. ”Kansalaisvastuu” ei ole selkeä oikeudellinen periaate, vaan ennemminkin valtioteoreettinen aksiooma, joka esiintyi jo antiikin aikana Aristoteleen ajattelussa ja muuttui valistuksen aikakaudella hyveeksi. Kun kansasta tulee suvereeni, olisi sen mukaisesti jokainen kansalainen osa kansaa suvereenisti ja näin muodoin myötävastuussa valtiovallan käytöstä. Ydinkysymys vastuuta eriteltäessä kuuluu: kuka on kenelle vastuullinen, mistä ja millä seuraamuksilla? Edustuksellisessa demokratiassa nimittäin kansalaisen välitön vastuu on rajattavissa vaaleihin ja äänestyksiin. Mutta niihinkään osallistumiseen ei ole oikeudellista velvoitetta (eräiden maiden poikkeuksia huomioonottamatta).

Vastuullisen kansalaisyhteiskunnan tavoitteellisessa ideassa on luonnosteltu eräänlaista ”republikaanisen kansalaisyhteiskunnan” konseptia reaktiona kansalaisten vieraantumiskehitykseen. Sen mukaan valtion toiminnan tulee perustua sellaisten yhteishyvään suuntautuneiden kansalaisten itsemääräämiskäytäntöihin, jotka ymmärtävät itsensä vapaiksi ja yhdenvertaisiksi itse hallitsemansa yhteisön jäseniksi. Passiivisen ”katselijademokratian” tilalle tulisi saada aktiivi lakipatriotismi, yksityisen intressin asemaan vastuu valtiota kohtaan. Tämän suuntaisille vaatimuksille on eittämättä yhä vankemmat perusteet. Voidaan katsoa, että uutta voimaa syntyy, kun ihmiset lakkaavat tarkastelemasta taloudellista, kulttuurista ja poliittista toimintaa vain ostosparatiisien katselijan ja vierailijan ominaisuudessa ja sen asemesta kysyvät, miten asioita voisi tehdä paremmin, ja ennen kaikkea, mitä he itse voisivat tehdä. Demokratia edellyttää demokraattista poliittista kulttuuria.²²

Tällainen konsepti tosin perustuu yhtäältä ikivanhaan utopiaan herruudesta vapauteen, ja toisaalta emotionaaliseen tarpeeseen tarpeellisuuden löytämiseen politiikan kautta. Sen mukaan herruudesta vapaus saavutettaisiin kansalaisaktiiviteetin avulla. Valtio tulisi kansa-

21. Esim. valtioneuvoston hallintopolitiikan suuntaviivat 1998.

22. Besson – Jasper 1990, 96, Dahrendorf 2003, 110 ja Di Fabio 2005, 276.

laista lähemmäs ja kansalainen vastaavasti valtiota lähemmäs, myös emotionaalisesti. Tällaista kansalaisyhteiskunnan mallia vastaan on luonnollisesti löydettävissä runsaasti vastaväitteitä. Sen voidaan katsoa perustuvan empiirisesti väärin antropologisiin uskotteluihin. Maailmasta ei nimittäin löydy yhtään valtiota, joka voisi nojata kansalaistensa täydelliseen aktiivisuuteen.²³

Kommunitarismikeskustelu 1990-luvulla edusti yhtä pyrkimystä kritiikissä modernia, liberaalia yhteiskuntamallia ja tästä seurannutta individualismin korostumista kohtaan. Kommunitarismiteoria oli lähtöisin Yhdysvalloista, jossa yhteisöllisyyden käsite sai uutta sisältöä nimenomaan hyvinvointiliberalistien keskusteluista. Eurooppalaisessa keskustelussa amerikkalainen yhteisökeskustelu leimataankin taantumukselliseksi ja naiiviksi pikkukaupunki-idylliksi, jonka negatiivisia piirteitä ei ole tarpeeksi otettu huomioon. Valtiosta ja tieteenalasta riippumatta näkemyksenä varsin yleisesti on ollut, ettei amerikkalainen kommunitarismi sellaisenaan sovellu Eurooppaan. Euroopassa kommunitarismi sai jalansijaa hyvinvointivaltioiden kriisin seurauksena. Tutkimus kiinnostui siitä, miten kansalaisyhteiskunta määrittyy uudelleen, kun valtion merkitystä on heikennetty uusliberalistisen talouspolitiikan aikakautena. Kommunitarismin sisältöä kuvaavat parhaiten sen keskeiset periaatteet ja pyrkimykset. Näihin voidaan lukea näkemys modernin länsimaisen yhteiskunnan kestämyydestä ilman yhteisöjä ja yhteisöllisyyttä. Kommunitarismi liitetään usein kansalaisyhteiskunnasta ja tämän muuttuvasta roolista käytävään keskusteluun. Mitään yleispätevää ja sovellettavaa yhteiskuntamallia kommunitarismikeskustelu ei kuitenkaan ole näyttänyt tarjonneen. Kommunitaristiset puheenvuorot nimittäin ovat olleet hyvin erilaisia siitä riippuen, mistä näkökulmasta kommunitarismia katsotaan ja mitä siitä halutaan poimia. Useimmiten kuitenkin kommunitarismi liitetään osaksi aktiivisen kansalaisyhteiskunnan teemaa. Kommunitaristit olettavat, että ihmiset ovat luotuja yhteisöllisyyteen, mikä taas ei välttämättä päde nyky-yhteiskunnassa. Suotavana luonnollisesti voi pitää myös kommunitarismin sellaisten positiivisten puolten pohti-

23. Ks. keskustelusta esim. Juristen Zeitung 5/1996, 241–242: Tagungsbericht, samoin Besson – Jasper 1990, 33.

mista, jotka soveltuvat nykyiseen länsimaiseen yhteiskuntaan ja sen moninaisiin yhteisöllisyyden muotoihin.²⁴

Voidaanko sitten kansalaisyhteiskuntaa yrittää rakentaa julkisen vallan myötävaikutuksella? Tähän on esimerkiksi Ralf Dahrendorf tarkasteluissaan vastannut, että ainakin pitää yrittää. Kansalaisuus ainakin voidaan rakentaa. Etuudet, jotka liittyvät jäsenyyteen yhteiskunnassa kuuluvat lainsäädännön ja täydentävän politiikan alaan. Poliittisista, sosiaalisista ja kansalaisten oikeuksista on tultava osa sosiaalisen ja poliittisen yhteisön kudelmaa. Organisaatioiden, järjestöjen ja instituutioiden luovaa kaaosta ei rakenneta yhtä helposti eikä sen ehkä edes tulisi olla harkitun rakennustehtävän tavoite. Sellainen tarkoituksellisuus on omiaan tuottamaan Brasilian kaltaisen keinotekoisien kaupungin, josta ihmiset kaipaavat pois Rio de Janeiron todellisen elämän koloihin ja sopukoihin. Moninaisuutta tulee kannustaa ja tietoisien toiminnan tehtävä on sallia eikä suunnitella tai edes rakentaa. Toinen toisensa tukemisen hengen tulisi vallita koko yhteiskunnassa. Sen mukaan valtio tulee kuvaan vasta kun mitään muuta tahoa ei saada toimimaan.²⁵

Kyynisesti voidaan myös sanoa, että edustuksellinen järjestelmä toimii vain siksi, koska suuri osa väestöstä ei ole kiinnostunut ottamaan osaa säännönmukaisesti poliittiseen päätöksentekoon. Erityisesti Yhdysvalloissa on 2000-luvun alussa eksplisiittisesti tematisoitu ongelmaa ”decline in public confidence and trust”, edustuksellisen järjestelmän puuttuvaa kykyä saada kansalaisten luottamus. Sano-
tun ongelman taustana voidaan pitää 1970-luvulta lähtöisin olevia yhteiskunnallisia arvomuutoksia. Arvotutkijat ovat osoittaneet, että tällainen arvonmuutos on sosiaalisen psyyken reaktio maailmanlaajuis-
ta sosioekonomista modernisoimisprosessia kohtaan ja tästä johtuen etenee kaikissa moderneissa yhteiskunnissa samaan suuntaan. Tällaista todennettavissa olevaa arvonmuutosta voi kuvata termillä ”subjektiivisen modernisoinnin prosessiksi”²⁶. Kuten empiiriset tutkimukset

24. Leino 1999, 21, 91 ja 96, ks. myös keskustelun esittelyä Ryyänen 2004, 258–259.

25. Dahrendorf 1991, 103–104.

26. Klages 2004, 716.

osoittavat, vaikuttaa tämä muutos muun ohella kansalaisten poliittisiin mielipiteisiin. Seurauksena on erityisesti yksilöllisiin ja kollektiivisiin poliittisiin toimijoihin kohdentuva identifikaatiovalmiuden alentuminen. Arvonmuutos alentaa ihmisten valmiutta valtion ja puolueiden toimintaan osallistumiseen.

Näkymät kansalaisten vastuun ja osallistumisen lisäämiselle eivät tätä taustaa vasten olisi kovinkaan suotuisat. Kansalaisvastuun lisääminen olisikin ensi sijassa mahdollista konkreettisessa omavastuussa, ja toissijaisesti mahdollisuudessa myötävaikuttamiseen pienehköissä, konkreettisissa ja ymmärrettävissä olevissa yksiköissä ja vasta viimeisenä instanssina myötävaikuttamisena kollektiivisesti sitoviin ratkaisuihin valtiollisella tasolla. Mutta onko tämä liikaa vaadittu tämän päivän egoistisilta ihmisiltä?

Kunnallinen itsehallinto edellyttää kansalaishenkeä, yhteiskunnallista suuntautumisvalmiutta. Mutta myös toisin päin: jo 1800-luvulla katsottiin itsehallinnon edistävän kansalaisihannetta. Itsehallinnon katsottiin olevan perustavaa laatua oleva tekijä aikaansaamaan kansalaishenkeä ja kasvattamaan kunnan kansalaisia – sellaisia, jotka kykenevät nousemaan omista itsekkäistä intresseistään ja katsomaan yleistä etua. Paikallisella osallistumisella oli siten kasvattava vaikutus.²⁷ Kaikki lähtee siten ihmisestä, hänen asennoitumisestaan ja valmiudesta. Jos tällaista asennoitumista ja valmiutta ei ole, on vaarana, että kansanvaltaisen hyvinvointiyhteiskuntamme perustan muodostava kunnallinen itsehallinto jää tyhjäksi kuoreksi vailla sisältöä. Tällainen tulevaisuudenkuva ei voine olla minkään tahon intressissä. Kansalaisten sitoutumisen muodossa toteutuva kunnallinen itsehallinto on koko valtion kansanvaltaisen toiminnan perusedellytys. Onnistuuko ja millä tavoin kansalaisten yhteiselämä yhteisöissään, miten muotoillaan yksilön aktiivinen osallisuus yhteiskunnalliseen elämään, miten kyetään erilaiset vaatimukset ja ristiriitaiset intressit integroimaan siedettävästi, jopa hyödyttävällä tavalla kokonaisuuden kannalta: suurin vastaus näihin kysymyksiin löytyy sieltä, missä ihmiset kohtaavat välittömimmin, kun he astuvat suojatun yksityisyyden ja perheen piiristä: kunnassa.²⁸

27. Andrén 2007, 138 ja Andrén 2008, 64.

28. Witte – Osner 2008, 8.

Kunta on yhteisö! Kaikki toimijat – kuntalaiset samoin kuin politiikka, hallinto, talouselämä, yhdistykset ja järjestöt – muodostavat kunnallisen vastuuyhteisön.

Tämä, monessa yhteydessä esille tuotu tosiasia, näyttää unohtuneen tämän ajan tehokasta ja teknokraattista ajattelua päällimmäisenä pitävässä hallintoajattelussa. Yksi tätä seikkaa jo vuosikymmeniä sitten korostanut oli silloinen Berliinin ylipormestari Willy Brandt. Hänen näkemyksensä ansaitsee tulla tässä palautetuksi muistiin:

”Vapaa kuntalaitos muodostaa elävän demokratian välttämättömän osan. Se kehittää sosiaalipoliittista vastuuta ja on ensiarvoinen kulttuuritekijä. Vapaat kunnat vapaassa valtiossa merkitsevät vallan jakoa ja vapauden vahvistumista. Varsinkin meidän aikanamme ne toimivat vastapainona nimettömille mahdeille ja voimattomuuden tunteelle, joka kansalaisen valtaa valtion mahtikeskittymän edessä. Kaupungeissa ja kunnissa on helpompaa vaikuttaa asioihin ja osallistua yhteiseen vastuuseen kuin koko yhteiskunnan piirissä.”²⁹

Saman on ilmaissut myös Ralf Dahrendorf uuden vuosituhannen politiikan hahmotuksessaan:

”Kaupungit, jotka tarjoavat todelliset elämisen yhteisöt asukkaalleen, voivat olla täydellisiä elävän demokratian paikkoja.”³⁰

Itsehallinnon käsitteelle ei tässä yhteydessä ole peräänkuulutettavissa näkemystä hallittavien ja hallitsijoiden identiteetistä. Senkaltaista identiteettiä ei vallitse edes pienehköissä itsehallinnollisissa yhteisöissä enempää kuin valtiotasollakaan. Itsehallinto pysyy ihmisten herruutena toisia ihmisiä kohtaan. Mutta se on senkaltaisen vapaan ja avoimen mielipiteenmuodostuksen ja päätöksentekoprosessin leimaamaa ja legitimoimaa, johon periaatteessa kaikki asianomaiset voivat osallis-

29. Brandt 1960, 250.

30. Dahrendorf 2003, 117.

tua. Tässä mielessä itsehallitseminen ja itsehallinto ovat teoreettinen johtopäätös demokratiaperiaatteesta.³¹

Demokratian laajentaminen

Aiheellinen kysymys on, jäämmekö jälkeen eurooppalaisesta kehityksestä. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia koskevasta sääntelystä voi todeta, kuten Martin Scheinin³² perustuslaeista, että ne useimmiten edustavat jo väistyneen sukupolven arvovalintoja. Suorat vaikuttamiskeinot – kuten kansalaisaloite, kansanäänestys tai vaikkapa pormestarin suora vaali – eivät tietenkään ole mitään taikakeinoja demokratian vahvistamiseksi. Ne ovat kuitenkin mahdollisuuksia, joiden käyttöönotto on monissa Euroopan maissa viime vuosina lisääntynyt. Esimerkiksi kaikissa Saksan osavaltioissa on nyt voimassa pormestarin suora vaali. Itävallassa puolestaan laajennettiin äänioikeutta kaikilla hallinnon tasoilla koskemaan myös 16-vuotiaita. Kunnallisvaaleissa tämä on ollut jo aiemmin 1990-luvulla mahdollista Itävallassa, samoin kuin monissa Saksan osavaltioissa. Näiden esimerkkien soveltuvuudesta oman maamme kunnalliseen toimintaan voidaan tietysti olla montaa mieltä. Esimerkit kuitenkin kuvaavat, että kuntatason vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen on eurooppalainen valtavirta. Kansanvaltaisen valtion perustan muodostaa asukkaiden itsehallintoon nojaava kunta. Siksi kunnan toiminnan kansanvaltaisuudella on laajempi merkitys. Osaltaan tätä kehittämistyötä tukee myös Euroopan neuvosto.

Demokratia ei ole milloinkaan valmis, vaan sen turvaaminen on pysyvä tehtävä. Jos lakkaamme kehittämästä kansanvaltaa, on vaarana, että se alkaa kuihtua. Olemme olleet perinteisesti ylpeitä laajan tehtäväalueen omaavasta ja luottamushenkilöhallintoon nojaavasta kunnallishallinnostamme. Jokainen maa kehittää luonnollisesti hallintoaan omista kansallisista lähtökohdistaan, eikä kilpailu eri maiden järjes-

31. Frotscher 1983, 130.

32. Scheinin 1991, 338.

telmien kesken sovellu tähän. Silti on syytä kohdistaa huomio siihen, millaisena ulkopuoliset havainnoitsijat järjestelmäämme arvioivat.

Tuoreessa saksalaisen Enemmän demokratiaa! -järjestön julkaisussa 31 Euroopan maata on luokiteltu kuuteen luokkaan sen suhteen, miten ne suhtautuvat suoraan kansalaisvaikuttamiseen ja poliittisen kulttuurin kehittämiseen (ks. www.iri-europe.org). Parhaiten tässä suhteessa ovat sijoittuneet luonnollisesti Sveitsi ja Liechtenstein. Toisessa ryhmässä (”demokraatit”) on muun muassa Tanska. Suomi sijoittuu vasta neljänteen ryhmään, johon kuuluvia maita luonnehditaan ”pelokkaiksi”, toisin sanoen kansalaisvaikuttamisen laajentamiseen pelokkaasti suhtautuvaksi.³³ Tätä kielteistä suhtautumista kansalaisten suorien vaikuttamiskeinojen käyttöönottoon on kummastellut myös Euroopan neuvoston Venetsian komissio lausunnossaan Suomen perustuslaista. Komission tehtävänä on vaikuttaa demokratian vahvistamiseen Euroopassa. Vaikka Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin on kehittynyt hallinto, ei lainsäädännössä kuitenkaan mahdollisteta esimerkiksi sitovaa vaikutusta omaavaa kansanäänestystä.³⁴

33. Myös OECD on kiinnittänyt asiaan huomiota Suomea koskevassa maaraportissaan (2010), jossa yksi pääsuosituksista oli seuraava: *Build and maintain stakeholder buy-in by reinforcing engagement and communication with citizens, civil society, social partners, and local government*. Design and implement a broad citizen engagement strategy that creates an enabling environment for stakeholder engagement by state government with a focus on values, tools, and frameworks to decide when and what type of engagement is appropriate in order to achieve desired results (rather than a mandatory tick box approach).

34. Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (14.-15.3.2008) s. 9. Opinion No. 420/2007 CDL-AD (2008)010: “Scholars drew attention to the paradox that Scandinavian countries are among the world’s most advanced democracies, placing high priority on such values as community participation, and grass-roots popular movements have important impact; while, paradoxically, referendum plays so minor a role. Both politicians and political scientists underline that Scandinavian democracies operate in a consensual manner, based on the value of compromise. The majoritarian decision taken by referendum could contradict these values, if referenda were held only at the request of the authorities. If they could be asked by the opposition, be it through a parliamentary minority or through part of the electorate, the threat of a referendum could however lead to compromise.” – Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on pitänyt demokratian laajentamista esillä Päätöslauselmassa 1746 (2010) yleiskokous on todennut, että oikeus osallistua julkisiin asioihin pitäisi kirjata Euroopan ihmisoikeussopimuksen alaisuuteen tulevaan lisäpöytäkirjaan.

Miksi sitten suhtautuminen on kielteinen, vaikka muutoin pyrkimys ainakin periaatteellisella tasolla on kansalaisvaikuttamisen vahvistamisen suuntainen? Ovatko suomalaiset sitten niin paljon tyhempiä kuin vaikkapa saksalaiset, että heille ei uskalleta osoittaa laajempaa vaikutusvaltaa? Kysymys on tietysti tarpeeton maassa, jossa ylpeillään vaikkapa koululaitoksen saavutuksista ja teknisestä lahjakkuudesta. Vaikuttaisiko taustalla alitajuinen näkemys demokraattisesta yhdenvertaisuusajattelusta, jonka vastaisena pidettäisiin uusien osallistumismahdollisuuksien yhteiskunnallisesti aktiivisia kansalaisia suosivuutta.³⁵ Vai onko oikea vastaus vieläkin kiusallisempi: ”Valtiovaltaa vastaan suomalaisella kunnallishallinnolla ei ole tukenaan kansanvallan kulttuuria, alueellista itsenäisyyttä ylläpitävää moraalia eikä vapauden henkeä.”³⁶ Ei toisin sanoen olisi enempää innostusta, halua kuin kykyäkään ottaa vastuuta lähiympäristön yhteisistä asioista sen tradition mukaisesti, jolla 1800-luvun kunnallisen itsehallinnon alkuvaiheina paikallisista kysymyksistä vastuuta otettiin. Tämä olisi synkeä ja murheellinen johtopäätös.

Voisiko yhtenä selityksenä tälle olla paikallisten kysymysten valtiolistuminen, mikä näkyy esimerkiksi kunnallisvaalien vaalikeskustelujen siirtymisestä valtakunnallisten puolueiden puheenjohtajien ja medioiden dominoimaksi? Kuntalaiset joutuvat havainnoimaan ja oivaltamaan sen, missä ja kenen toimesta asioihin oman kunnan asemesta todellisuudessa vaikutetaan. Yhtenä vaiheena tässä muutoksessa voi pitää puolueiden tosiasiallisen monopolin syntymistä kunnallispolitiikassa. Puolueiden laaja mukaantulo kunnallispolitiikkaan on suhteellisen nuori ilmiö. Alkuaan kunnallisvaalit ovat olleet paikalliset vaalit ja henkilökysymykset ovat olleet niissä keskeisellä sijalla. Vasemmistopuolueet ovat esiintyneet vaaleissa omilla tunnuksillaan alusta lähtien, mutta vasta 1960-luvulta lähtien kunnallisvaalit ovat muuttuneet puoluepoliittisiksi vaaleiksi. Puolueiden kunnallispoliittinen toiminta on tuosta lähtien tehostunut. Merkittävä tekijä muutoksessa on ollut vaalilainsäädäntö. Vuoteen 1972 voimassa olleen kunnallisvaalilain (49/1964) mukaisesti ehdokkaiden asettaminen tapahtui valitsijayh-

35. Henneke 1995, 1068.

36. Harisalo – Rannisto 2010, 55.

distyksen kautta. Valitsijayhdistyksessä, joka sai nimetä ehdokkaan, tuli olla vähintään 10 äänioikeutettua kunnan jäsentä (15 §). Kunnallisvaalilaki (361/1972) antoi oikeuden puolueille asettaa ehdokkaita perustamatta valitsijayhdistyksiä. Nyt ehdokasasettelusta säädetään vaalilaissa (714/1998). Sen 146 §:n mukaan kunnallisvaaleissa ehdokkaita voivat asettaa 1) puolueet ja 2) äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Olisiko näiden muutosten seurausta kunnan asukkaiden ajattelussa se, että hoitakoon puolueet nyt sitten yhteisvastuun, koska niillä siihen on tosiasiallinen monopolikin? Vaikka osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on viime vuosina lisätty monin tavoin, näyttää ihmisten arkikokemus toisenlaiselta. He kokevat jopa voimattomuutta vallankäytön edessä. Nykyisellä tiellä jatkaminen ja muutostarpeiden kieltäminen johtaa umpikujaan. Kansanvallasta tulee vähemmistöjen valtaa. Keskeinen vastaus demokratian syvenevään kriisiin on osallistuvan demokratian lisääminen.³⁷

Mutta demokratian oppimistakaan ei voi täysin sivuuttaa. Kansalaiset oppivat poliittisten eliittien vaihtoehtoista politiikkatarjouksista sen, mitkä ongelmat on mitenkin ratkaistavissa. Mutta he voivat vain arvioida toteutetun politiikan vaikutuksia. Edustettujen ja edustajien välisten suhteiden on siksi mahdollistettava kollektiivit oppimisprosessit molemminpuolisen responsiivisuuden avulla. Kansanvaltaisen oppimisen edellytyksiä ovat hallitsijoiden päätöksentekokyky, hallittujen vastustamismahdollisuudet ja poliittisten prosessien julkisuus. Demokratian laadun mittareita ovat sen vuoksi institutionaaliset vapauden

37. Harju 2011, 102. – Ks. samoin Euroopan neuvoston raportti *Demokratia Euroopassa: kriisi ja näkökulmia* (12279/2010): ”2.4. the renewal of politics also requires the development of a new culture of civic and political responsibility. The latter needs to be considered in terms of responsiveness and accountability, as well as transparency, on the part of those who govern. This also applies to civil society actors who participate in the political debate. As far as the accountability and transparency of political parties are concerned, the Assembly refers to the newly adopted code of good conduct in the field of political parties. 3. The Assembly stresses that the right to participate in the conduct of public affairs, be it at local, regional, national or European levels, is a human right and a fundamental political freedom and should thus be embodied as such in the European Convention of Human Rights.”

varmistusjärjestelmät vallan rajoitusten, osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuuden ja politiikan oppimiskyvyn muodossa.³⁸

On paikallaan viitata jo aiemmin esille nostettuihin Alexis de Tocquevillen näkemyksiin demokratiasta. Kun Tocqueville kuvasi Amerikan Yhdysvaltoja ”demokratiana”, oli kyseessä vähemmän onnistunut analyysi republikaanisesta valtio- ja hallitusmuodosta kuin ennemminkin viittaus ”demokratia”-käsitteen epäselvyyteen. Tocquevillellä ei ollut mitään kirkasta ja selkeää käsitystä demokratiasta, vaan ennemminkin kuviteltu käsitys. Kun hän kirjoittaa demokratiasta, ei hän ensi sijassa tarkoita Yhdysvaltojen republikaanista hallitusmuotoa, vaan ”*égalité des conditions*”-tavoitetta, elinolosuhteiden yhdenvertaisuutta, jollaista hän myös Eurooppaan odottaa.³⁹ Tocquevillen näkemysten taustalla on itse asiassa ranskalaisen aristokraatin hämmästely etuoikeutettujen säätyjen puuttumisesta vastakohtana demokratiaperiaatteelle. Kun demokratiaperiaate tänä päivänä on menettänyt valtio-organisatorisen sisältönsä ja on sen sijaan täytetty erilaisten valtioteoreettisten traditiolinjojen amalgaamilla, on juuri edellä sanotussa alkuperä. Konkreettiset ongelmat ovat tänä päivänä yhteen kytkeytyneitä sen kysymyksen kanssa, miten yksittäisintressien toteuttaminen kyetään estämään vapausperusteisen yhteisön intressissä. Konkreettiset ongelmat kytkeytyvät myös suurelta osin perusoikeusproblematiikkaan samoin kuin oikeusvaltion periaatteisiin nojaavaan menettelyyn.

Keskustelussa molempien demokratian toteuttamismuotojen – edustuksellisen ja suoran – välillä ei viime kädessä voi olla kyse siitä, kumpi niistä on ”varsinainen” demokratian muoto. On perustellumpaa kysyä, kumpi muoto on soveltuvampi saattamaan toteutukseen sellaisen yleisen edun suuntaan toimivan päätöksentekokäytännön, joka ottaa huomioon laaja-alaisesti erilaiset intressit, torjuu yksittäisintressien painostuksen ja lisäksi mahdollistaa kansalaisvapauksien toteutumisen.⁴⁰

38. Offe 2003, 172.

39. Wiegand – Zabel 2011, 98. – On lisäksi otettava huomioon Dahrendorfin huomautus siitä, että Amerikan Yhdysvaltojen salaisuus on tietysti se, että siellä kansalaisyhteiskunta oli ensin ja valtio syntyi vasta sitten, tavallaan kansalaisyhteiskunnan armosta. Ks. Dahrendorf 1991, 104.

40. Wiegand – Zabel 2011, 101.

Demokratia ja uusi julkisjohtaminen

Demokratian aina uudelleen esiin nousevat elementit ovat osallistuminen, vapaus ja yhdenvertaisuus. Ne ovat löydettävissä liki kaikista demokratiaa koskevista määrittelyistä.⁴¹

Modernien demokratioiden ongelma johtuu siitä, että yhteiskunnallisten tehtävien toiminnallisen eriytymisen johdosta on välttämätöntä suoda tietynasteinen autonomia ja ammatillisuus monille toiminta-alueille. Ilman julkisten organisaatioiden ammatillisuutta ei kyettäisi tuottamaan asiantuntevia ratkaisuja. Tämä kuitenkin synnyttää samanaikaisesti poliittisen luokan, jolle on asetettava korkeat laadulliset vaatimukset. Klassisen osallistuvan demokratian päätöksenteon diskurssi korvautuu joukkotiedotusvälineiden keskustelulla. Niille kasvaa sen vuoksi tärkeä funktio ja kasvava tehtäväala. Voidaan tietysti valittaa tätä klassisesta edustukselliseen demokratiaan toteutunutta köyhtymisprosessia, mutta koska yhteiskunnallinen muutos on peruuttamaton, on tuskin tarjottavissa vaihtoehtoa.⁴²

Hallinnon uudistamiskeskustelussa tavoiteltu tehokas ja virtaviivainen asioidenhoitokulttuuri törmää kunnalliseen päätöksentekokulttuuriin kuuluvaan moniportaiseen ja eri näkökohtien huomioonottamiseen pyrkivään toimintatapaan. Tämä koskee erityisesti pyrkimystä laajentaa edustuksellista järjestelmää osallistuvaan ja vuorovaikutteeseen suuntaan. Kritiikissä kuitenkin unohdetaan, että tämän päivän julkiselle päätöksenteolle ei ole riittävää pelkästään se, että kyetään tekemään viisaita hallinnollisia päätöksiä. Päätöksenteon laadukkuuden mittariksi on noussut myös päätösten hyväksyttävyys kansalaisten taholla.⁴³ Tällainen vaatimus ei kosketa pelkästään kysymystä muodollisista tahdonmuodostus- ja päätöksentekorakenteista, vaan myös johtamistehtävää.

Hallinnon vuoropuhelun kansalaisten kanssa paikallisista asioista on kuuluttava uuteen hallintokulttuuriin. Tällöin ei kysymys demokratiasta

41. Roth 2004, 761.

42. Roth 2004, 765.

43. Esim. Henneke 1995, 1067.

enää ole vastakkainasettelu edustuksellinen vai suora, vaan ennemminkin voittopuolisesti erilaisia sekamuotoja sisältävä toimintatapa.

12. EUROOPPALAISTEN VAIKUTTEIDEN VAHVISTUMINEN

Varhaiset itsehallinto- ja demokratiainpulssit

Euroopan suuren käänteen toteutumisesta vuodesta 1989 lähtien käyty Euroopan yhdentymistä koskeva keskustelu on antanut monille harhaku-
van siitä, että vasta nyt ovat eurooppalaiset vaikutukset ulottuneet
eri yhteiskuntaelämän alueille. Edellä on tarkasteltu kunnallisen itse-
hallinnon nykymuotoiseen toteuttamiseen vaikuttaneita kansainvälisiä
vaikutteita. Voidaankin sanoa ruotsalaisen Mats Andrénin sanoin,
että katseella Eurooppaan ja kunnallista itsehallintoa koskevalla kes-
kustelulla on aina ollut tietty yhteys.¹ Sitä ei vain aina ole huomattu.²
Mutta on tarvittu myös eri aikoina aktiivisia yhteyksien luojia ja yh-
teyksien pitäjiä. Edellä on viitattu eräisiin heistä. Hyvinvointivaltion

1. Andrén 2008, 56. Samoin Heuru 2002, 37: ”Suomalainen kunnallishallinto on alusta alkaen ollut eurooppalaisille virtauksille altis. Oikeastaan koko kunnallis-
hallinnollinen järjestelmämme pohjautuu siihen.”
2. Esimerkiksi yhdentymiskehityksen ja eurooppalaistumisen poliittisia vaikutuk-
sia koskeissa tarkasteluissa (kuten Raunio – Saari 2006) on suhteellisen usein
kunnallinen itsehallinto jäänyt täysin huomiotta. Kuitenkin juuri kaupunkien ja
kuntien toiminnassa eurooppalaistuminen on näkynyt kansallisvaltioiden rajojen
ylittämisenä, omana eurooppalaisena ”ulkopolitiikkana”, jonka kautta kansalais-
ten Eurooppa on rakentunut alhaalta ylös. Muutos on ollut myös oikeudellisesti
merkittävä, kun palautetaan mieleen esimerkiksi 1980-luvun oikeuskäytäntö,
jolla kuntien kansainvälistä toimintaa rajoitettiin pikkutarkasti.

valtiokeskeiseen ajatteluun uutta eurooppalaista itsehallintoajattelua alkoi vähitellen tulla 1980-luvun puolivälistä lähtien. Jos kunnallisen itsehallinnon ja yleensä itsehallinnon kannalta halutaan nostaa esille muutama tässä työssä merkittävä uranuurtaja, ovat nimet ainakin Erkki Mennola, Tore Modeen³ ja Aulis Pöyhönen⁴. Seuraava esimerkki vahvistanee sanottua yhdeltä osalta konkreettisesti.

Lappeenrannassa, silloisen maakuntaliiton toiminnanjohtaja Erkki Mennolan vaikutuksella kesäkuun 4. päivänä 1984 järjestetty Maa-kuntahallinnon päivä on perusteltua nostaa esiin tapahtumana, jonka voi sanoa avanneen – ainakin useille – kunta- ja maakuntapäätäjille silmät näkemään suomalaisen ja eurooppalaisen ajattelun erilaisuus suhteessa itsehallintoon kuntien ja maakuntien vapauden mielessä. Kuvaus tilaisuudesta kertoo paljon:

”Euroopan neuvostossa tiedetään hyvin, että Suomessa on Euroopan huonoin maakuntatason hallinto. Siitä huolimatta neuvoston paikallisen ja maakunnallisen hallinnon asiantuntijat olivat kohteliaasti ihmettelevinä, eikö täällä edistytä lainkaan.

Pelin henki selvisi Euroopan neuvoston paikallisen ja maakunnallisen konferenssin pääkomitean (CLRAE:n) jäsenille heti, kun sisäministeri Matti Luttinen alkoi kahlata läpi kaanaankielistä puhettaan. Kun muut halusivat keskustella maakuntien itsehallinnosta, Luttinen luennoi väliportaanhallinnon historiasta vuodesta 1634 alkaen.

Komitean vierailu Lappeenrannassa tarjosi yllätyksiä paitsi vieraille myös isännille. Vieraista vieraimmatkin saivat huomata, että Suomi on jollain lailla eurooppalainen demokratia, vaikka se ei kuulukaan Euroopan neuvostoon. Isännät taas huomasivat ajatelleensa maakuntahallinnosta ahtaan teknisesti. Asiat voisivat olla toisinkin. - - -

3. Modeenilla oli laajat yhteydet erityisesti Pohjoismaiden sekä Saksan ja Ranskan tutkijamaailmaan. Erityisesti on mainittava Würzburgin kunnallistutkimuksen instituutti, jonka johtaja Franz-Ludwig Knemeyer vieraili Suomessa ja useissa artikkeleissa Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa esitteli kunnallisen itsehallinnon eurooppalaisia periaatteita (esim. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1998).
4. Ks. esim. Pöyhönen 1990 a, 121–32.

Locatellin ja Blairin saarnat maakuntahallinnosta Euroopassa lanke-
sivat hyvään maahan. Maakuntapäivän jälkeen, ellei jo sitä ennen,
tiedettiin Suomen olevan maanosan länsimaisten demokratioiden
jumbo hallinnossa.”⁵

Päivän päätössanat lausunut Maakuntaliittojen Keskusliiton puheen-
johtaja Mikko Pekkonen joutuikin myöntämään: ”Me suomalaiset
olemme nähdäkseni liiaksi rajoittaneet mielenkiintomme vain omiin
asioihin. On todella korkea aika laajentaa näkemystä yli kansallisten
raja-aitojen ja tiivistää yhteyksiä muihin Euroopan maihin. - - - Muiden
Euroopan maiden kokemukset ja näkemykset voivat merkitä aivan
ratkaisevaa avainta omiin ongelmiimme.”⁶

Noiden sanojen lausumisen jälkeen on tapahtunut mittava käänne
huomion kiinnittämisessä kansainväliseen kehitykseen. Kansainväliset
sopimukset ja velvoitteet ovat tänä päivänä merkittäviä kansallisen lain-
säädäntötyön käynnistäjiä. Ne edellyttävät usein paitsi ratifiointitoimia
ja hallituksen esityksen laatimista myös laajempaa oman lainsäädännön
tarkistamista. Suhtautuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin
lainsäädäntötyössä on muuttunut. Niitä pidetään selkeästi keskeisinä
lainsäädäntötyön lähtökohtina ja noudatettavina periaatteina. Myös
kansainvälisten valvontaelinten kannanotot esimerkiksi vähemmis-
töistä, vankilaoiloista ja vaalirahoituksesta ovat johtaneet lainvalmis-
telutoimiin. Niin ikään kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisukäy-
täntöä seurataan ja tarvittaessa käynnistetään lainvalmisteluhankkeita
kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi.⁷

5. Suomen Kuvalehti 24/1984, 27–29. Utisointi vahvistaa osaltaan Aulis Pöyhösen
näkemystä, jonka mukaan suomalaisille ja Suomelle Euroopan neuvosto oli aina
1990-luvulle saakka varsin tuntematon. Mutta samalla tavoin oli Suomi Euroopan
neuvostolle tuntematon aina jäseneksi tuloonsa saakka. Ks. Pöyhönen 1990,
626–632.

6. Maakuntahallinto. Maakuntahallinnon päivä 1984, 44.

7. Niemivuo 2008, 53.

Euroopan unionin mukanaan tuoma muutos kunnalliseen itsehallintoon osana monitasohallintoa

Julkisen talouden ongelmien rinnalla toinen keskeinen julkisen sektorin uudistusten nopeuttaja 1990-luvulla on ollut kansainvälistymiskehitys, erityisesti Suomen liittyminen ensin Euroopan neuvostoon ja sittemmin myös Euroopan unioniin. Suomi joutui merkittävässä määrin suoraan muuttamaan hallinnon toimintatapoja ja lainsäädäntöä, mutta merkitystä oli myös sillä, että Suomi sai entistä suurempia vaikutteita ja kansainvälisiä vertailukohtia omien toimintatapojensa kehittämiseen.⁸

Aina Euroopan unionin perustamisesta lähtien on erityisesti manereurooppalaisen keskustelun keskiössä ollut kysymys siitä, mitä yhdentymiskehitys vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon asemaan. Pelkona on ollut se, että tätä kautta kovertuu itsehallinnon tosiasiallinen sisältö.⁹

Euroopan integraatiokehitys on nostanut viime vuosina esille tieteellisen keskustelun ns. monitasojärjestelmästä. Ennen muuta ongelmana pidetään ratkaisemattomalta näyttävää monitasojärjestelmän (EU, kansallisvaltio, alueet, kunnat) hallitsemisen legitimointivaikeutta. Yhtenä ratkaisujen löytämiseen pyrkivänä esimerkkinä voidaan pitää EU:n komission 25.7.2001 antamaa valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallinnasta (KOM (2001) 428 fin.). Asiakirjan myötä on noussut keskusteluun eräänlainen taikasana: *governance*. Sen taustaoletuksena oli näkemys siitä, että hallintokäytäntöjen yhtenäistäminen on kansalaisten toive ja että siihen olisi myös olemassa poliittinen tahto. Tarjoaako tämä konsepti uuden yleispätevän lääkkeen ongelmiin?

8. Haveri 2000, 38. – Sellaisia olivat erityisesti kolme keskeistä lainmuutosta: EU:n jäsenmaiden kansalaisten kunnallinen äänioikeus (kuntalain 26 §), kunnan virkojen avautuminen muille kuin Suomen kansalaisille (kuntalain 46 §) ja julkisten hankintojen kilpailuttaminen (laki julkisista hankinnoista 1505/1992). Ks. Ryynänen 1999, 99–101. Yhteisösäännöstö merkitsi myös rajoitusta aiemmalle elinkeinopoliittiselle tukitoiminnalle, mikä periaatteelliselta kannalta merkitsi suurta kunnallisoikeudellista muutosta. Ks. esim. Paulsson – Riberdahl 1992, 114.

9. Püttner 1994, 552.

Kuten edellä on todettu, on koko joukko tekijöitä, jotka vaikeuttavat käsitteen istuttamista perinteiseen julkisoikeudelliseen rakenteeseen. Sellainen on jo lähtökohta: moderni julkinen hallinto on sidoksissa kulttuuriseen yhteyteensä, vaikka se tänä päivänä on myös universaaleja vaikutteita omaksuva. Jo käsitteen kääntämisessä eri kielille on vaikeuksia. Suomessa on alettu käyttää termiä hallinta, joka ei välttämättä ole täysin yksiselitteinen. Käsitteen sisältö ei ole täysin yksiselitteinen sen taustatieteessä, politiikkatieteissä. Tämä johtuu ennen kaikkea käsitteen kirjavasta käytöstä poliittisten toimijoiden taholla.

Governance-konsepti ei kuitenkaan ole täysin sivuutettavissa oleva. Se voi tarjota Eurooppa-oikeudelliselle teorialle – kuten koko julkisoikeudelliselle teorialle – rikastuttavan perspektiivin. Yhteiskunnallisten toimijoiden mukaan ottaminen samoin kuin uusien verkostomaisten yhteistoimintamuotojen käyttö yhteiskunnan sisällä ja valtion kanssa yhteistyössä on mitä suurimmassa määrin realistinen pyrkimys. Governance tarjoaa näin tosiasiallisen herätteen uusille oikeustieteellisille kysymyksenasetteluille. Näihin lukeutuu ennen muuta demokratiaperiaatteen uudelleenmäärittely parlamentaarisen legitimaation rakenteellisten rajojen suhteen, ilman että välttämättä pyritäisiin mihinkään ”postparlamentaariseen” demokratiaan.¹⁰ Tarrautuminen jälkeenjääneisiin legitimaatiomalleihin, jotka todellisuudessa eivät enää toimi, johtaa umpikujaan. On tarve löytää hallintotoiminnan hyväksyttävyydelle uuteen aikaan riittävät mallit. Kansallisvaltion elinkelpoisuutta ei tule vähätellä – uusien kriisienkin valossa – mutta elinkelpoisuuden säilyttäminen edellyttää valtion kestävästä muutoskykyisyyttä.¹¹ Vanhaan toimintakaavaan rajautuneen kansanvaltaisen oikeus- ja interventiovaltion kultainen aikakausi näyttää olevan väistämättä ohi. Tämän väittämän tueksi ei tarvita muuta kuin luoda katsaus hallinnon uudistusten valtavirtaan liki kaikissa Euroopan valtioissa. Painopiste ja lisääntyvä kiinnostus on uudistaa hallinnon rakenteita vahvemman paikallisen ja alueellisen itsehallinnon suuntaan.¹²

10. Bauer – Huber – Sommermann 2005, 347.

11. Schuppert 2008, 325–358.

12. Ks. esim. Självstyrelse på lokal och regional nivå 2005, 76–77 ja Council of Europe: 50 years of local and regional democracy 2007, 28–29.

Paluu uuden julkisjohtamisideologian harhapoluilta?

Kuntien toiminnan taloudellisuuden vahvistaminen uuden julkisjohtamisopin metodeilla osoitettiin Manner-Euroopan kriittisissä tutkimuksissa jo varhain epävarmaksi. Erityisesti kunnallishallinnolle kuuluvan yleisen edun toteuttamisen katsottiin tulevan laiminlyödyksi. Uusi julkisjohtaminen nimittäin orientoitui vahvasti yksittäisiin irrallisiin suorituksiin. Ongelmallista tämä oli sen vuoksi, että kunnalta odotetut yksittäiset suoritukset olivat usein moninaisesti toisiinsa kytkeytyneitä ja vasta niiden yhteisvaikutuksella voidaan päästä optimaaliseen yleisen edun toteutumiseen.¹³ Suomessa yksi manageristisen kunnallishallinnon vahvimista kritikoista on ollut Kauko Heuru, jonka väitöskirja Kunnan päätösvallan siirtyminen (2000) osoitti huomattavia ongelmia siirtymisessä uuteen ajatteluun. Heurun johtopäätös olikin, ettei vuoden 1995 kuntalaki voinut täysin sovittaa hallintolegalistista ja manageristista kunnallishallintoa toisiinsa.¹⁴

Hyvinvointivaltioiden keskeisiin perustuslaillisen järjestyksen tunnusmerkkeihin kuuluvat sosiaalivaltiollisuus ja kunnallinen järjestämisvastuu, periaatteen olennaisina ilmenemismuotoina. Perustuslain mukaisen sosiaalivaltiollisuuden leimaamaan organisaatorakenteeseen kuuluu peruspalveluiden tuottaminen ja takaaminen kuntien kautta. Tästä lähtökohdasta tapahtuva tarkastelu asettaa 1980-luvulta voimistuneen yksityistämisaallon kriittiseen valoon. Valtio, enempää kuin kuntakaan, ei voi luopua ennen muuta perusoikeuksien sekä oikeus- ja sosiaalivaltioperiaatteiden ilmaisemasta perusvastuustaan yhteisöä kohtaan. Julkiselle vallalle perustuslaintasoisesti annettu sosiaalivaltiovastuu ei merkitse pelkästään velvoitetta ihmisarvoisen elämän turvaamiseen hätätilanteissa ja elämän riskitilanteissa. Hyvinvointivaltio, sosiaalivaltion mielessä ei ole pelkästään ”sosiaaliapuvaltio”.

13. Behrndt 2004, 473–474.

14. Heuru 2000, 383. Haveri on puolestaan katsonut, että Suomen kunnallishallinto on siirtymävaiheessa, jossa hallinnon käytäntöjä pintatasolla paljolti leimaavat uuden julkisjohtamisen mukaiset toimintatavat, mutta syvärakenteissa ja kulttuurissa vaikuttaa edelleen byrokraattis-legalistisen hallinnon perinne. Tällainen tilanne voi hallintojärjestelmän toiminnan kannalta olla erittäin ongelmallinen. Haveri 2002, 17.

Sosiaalivaltiollisen politiikan tehtävänä on yhä suuremmassa määrin sosiaalisten infrastruktuurisuoritusten turvaaminen.¹⁵

Vapautta, demokratiaa, ihmisarvoa ja inhimillisyyttä ei voida eikä saada korvata kilpailulla ja myydä ”vapaille markkinoille”. Uusliberalismin valtiota kohtaan osoittama vihamielinen suhtautuminen on kaiken lisäksi vaikeasti ymmärrettävissä olevaa, sillä kaikki kansalaiset muodostavat valtion, joka suojelee kansalaisiaan sairauksilta, työttömyydeltä, köyhyydeltä ja luonnonkatastrofeilta niin hyvin kuin taitaa ja niin kauan kuin sille annetaan tämä mahdollisuus.¹⁶ Hyvinvointivaltion toiminnan laajenemisen ja toimintatapojen kirjon johdosta seurauksena on ollut myös kunnallisen palvelutoiminnan ongelmakentän kasvu.

Julkisten toimintojen yksityistämistä on pitkään pidetty perusratkaisuna kuntien ylikuormitettujen talouksien keventämiseksi. Yksityistämisen esiintymismuodot ja tavat hallintokäytännössä ovat olleet tavattoman moninaiset: omaisuuden yksityistämistä, organisaation yksityistämistä ja tehtävien hoidon yksityistämistä, samoin kuin erilaisia Public-Private-Partnership -mallisia sekamuotoja. Sittemmin on voitu merkittävässä määrin havaita, että toimenpiteiden kaikki odotetut vaikutukset eivät ole täyttyneet. Ennemminkin on koettu konkreettisesti, ettei yksityistalous suinkaan aina kykene toimimaan paremmin, tehokkaammin ja kustannustehokkaammin kuin julkinen taho. Voi olla yllättävää kuulla, että mannereurooppalaisessa kunnataimailmassa nyttemmin on tapahtumassa selkeä trendin muutos: kunnallistalouden odottamaton renessanssi! Tälle uudelleenajattelulle näyttää olevan useita hyviä syitä. Yksityistämisen ja yksityistaloudellisesti hoidettujen tehtävien epäonnistumisten ohella keskustelussa¹⁷ on lueteltu seuraavia syitä:

- kuntien uudelleen herännyt itsetietoisuus,
- kunnallisen itsehallinnon idean uudelleenelvyttäminen,

15. Rinken 2009, 437.

16. Kämmerer 1996, 1048 ja Klug – Fellmann 2006, 120.

17. Kooste esim. Potsdamin yliopiston kongressia koskevassa tiedotteessa ”Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge” 8.4.2011.

- tarve ottaa takaisin tehtävien hoitoa koskeva kunnan ohjaus- ja vaikuttamismahdollisuus mukaan lukien siihen kuuluva kontrolli,
- monopoliluonteisen yksityisen, voitonansaintaan suuntautuneen palvelutuotannon murtamisen tarve, sekä
- pyrkimys toimivien kunnallisten liikelaitosrakenteiden aikaansaamiseen, tavoitteena palvelutuotannon laadun parantaminen ja saman-aikainen asukkaille kohdistuvien kustannusten alentaminen.

Jo 1990-luvulla kiinnitettiin huomiota siihen, että yksityistämisen vaikutusten kompensoimiseksi jouduttiin kehittämään uusia valvonta-, tarkkailu- ja kieltomenettelyjä samoin kuin uutta sääntelyä. Yksityistäminen nimittäin, laajasta julkisesta toimintavapaudesta huolimatta, johtaa pakkoon lisätä sääntelyä.¹⁸ Kokonaistarkastelussa valtiolle (samoin kuin kunnalle) jää yksityistämisestä huolimatta aina vastuu tehtävistään. Vain niiden suorittamisen muoto muuttuu. Tavoitetta julkisen sektorin ”laihduuttamisesta” ei siten yksityistämisen avulla voida saavuttaa.¹⁹ Myös yksityistämiskehityksen kielteiset vaikutukset kunnallisen demokratian kannalta antoivat aiheen kritiikkiin. Kansanvaltaisen kontrollin säilyttämistä pidettiin tärkeänä Euroopan neuvoston ministerineuvoston antamassa yksityistämistä käsittelevässä suosituksessa.²⁰ Siinä korostettiin erityisesti paikallisten viranomaisten vastuuta palveluista ja niiden organisoinnista. Paikallisviranomaisten tulee suosituksen mukaan organisoida palvelut siten, että niiden käyttäjille mahdollistetaan riittävä valintaoikeus eri palvelujen ja eri tuottajien kesken.

Mutta jäsentymätön uudelleenkunnallistamisinnostukseen ei olisi yhtään perustellumpaa. Poliittiset iskulauseet mallia ”kunta edelle yksityistä” eivät konkreettisissa julkisen sektorin uudistamisprojekteissa johda yhtään pidemmälle kuin aiemmat markkinaradikaalit maksimit ”yksityinen ennen valtiota” vaikuttivat. Jokainen uudistushanke edellyttää onnistuakseen huolellista tehtäväperusteista, asiaperusteista

18. Esim. laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996 ja laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.

19. Kämmerer 1996, 1048 ja 1050 ja Bull 1995, 622.

20. Rekommandation No. R (93)7 on privatisation of public undertakings and activities, 18.10.1993.

ja tilanneperusteista vertailuanalyysia, mikä vaatii päätöksentekijöiltä erityistietämystä ja yksityiskohtaista ammattipätevyyttä.

Erityisesti Manner-Euroopan tutkimuksessa ja keskustelussa on viime vuosina toteutettu vaihtoehtojen etsimistä yksityistämiselle. Yksityistämisen muodossa toteutetulla toimintojen keventämisellä kunnat ovat reagoineet paineeseen, joka on kohdistunut niiden toteuttamaan palvelutuotantoon niukkenevien taloudellisten voimavarojen ja Eurooppa-oikeuden ”hiljaisen vallan” muodossa. Merkittävä vaikutus yksityistämisaktiiviteeteille on ollut hallinnonuudistusprosessi, jossa on omaksuttu yksityistaloudellisia johtamisoppeja ja päädytty siirtämään tehtävienhoitoa itsenäisille organisaatioyksiköille. Organisatorisen hallinnon ekonomisoitumisen selkein muoto on yksityistäminen julkisten tehtävien hoitamisessa, esimerkiksi erilaisten julkisen ja yksityisen välisen yhteistyön muodoin.²¹

Yksityistäminen ei tietenkään ole mikään yhtenäinen oikeustieteellinen instituutio. Kyseessä on eräänlainen yleiskäsite erilaisille monimuotoisille ja erilailla intensiivisille valtiollisten ja kunnallisten toimintojen siirtämisille liiketaloudelliselle alueelle. Oikeustieteessä on pyritty oikeuselämässä esiintyvien yksityistämismuotojen systematisointiin, kuitenkin mihinkään yleisesti hyväksyttävään käsittemuodostukseen pääsemättä.²² Yksityistämismuodot eroavat yhä voimakkaammin keskenään.

Poliittisessa ja tieteellisessä keskustelussa on käyty intensiivisesti väittelyä materiaalsen yksityistämisen eduista ja haitoista. Bremenin yliopiston julkisoikeuden professori Alfred Rinkenin mielestä ongelma on kuitenkin siinä, että keskustelua on käyty usein ilman selkeää erottelua poliittisten ja tieteellisten argumenttien välillä.²³

Muiden Länsi-Euroopan valtioiden tavoin yksityistämiskehitys eteni Saksassa 1990-luvulla merkittävän laajalle: noin 900 energialaitosta, noin 7 000 vesi- ja jätevesilaitosta, yli 600 sairaalaa ja noin 400 liikennelaitosta ovat kunnallisia yhtiöitä. On huomattava, että viime

21. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 1043.

22. Esim. Privatisierung in Städten und Gemeinden 1994, 27-28, Fettig – Späth 1997, 62 ja ks. Rasinmäki 1997, 44–45.

23. Rinken 2008.

aikoina kehitys näyttää kulkevan toiseen suuntaan. Yksityistämiseuforia on kadonnut. Kriittiset äänet ovat lisääntyneet.²⁴ Tähän ovat syynä muun ohella riittämättömät mahdollisuudet yksityistämisaikutusten arviointiin politiikan taholla (julkisten intressien turvaamiseen) sekä pettymykset laatu- ja hintakehityksen suhteen. On hyvä palauttaa mieleen, että yksi yksityistämiskehityksen puoltajien argumenteista oli juuri palvelutuotannon vapauttaminen politiikasta.²⁵ Keskustelussa on tuotu ilmi, ettei yksityistäminen ole mikään taikakeino talouskriisin ja tehostetun palvelutuotannon ongelmien hoitamiseen. Pikemminkin päinvastoin, sillä kritiikitön julkisten toimintojen myynti, usein ilman riittävää läpinäkyvyyttä, uhkaa tehdä paikallisen demokratian tyhjäksi. Toiseksi yksityistäminen edellyttää, mikäli sen halutaan toteuttavan yleisen edun vaatimusta, voimakasta ohjausta. Mitä enemmän tehtäviä siirretään varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuolelle ja mitä enemmän yksityisiä palveluntuottajia on osallisina, sitä merkittävämmiksi tulevat poliittinen tahto ja kansalaisten kyky läpinäkyvään osallistumisohjaukseen ja sopimuskontrolliin. Samalla on yksityistämisen jälkeenkin oltava valmius tarkastella sitä, onko tehtävien hoidon siirtäminen takaisin omalle vastuulle – ”takaisin kunnallistaminen” – taloudellisempi vaihtoehto. Saksan kunnallislainsäädännössä tähän on jopa säännös taloudellisuusvaatimuksen muodossa.

Tätä liiallisen yksityistämisen kritiikkiä myös Rinken edustaa. Kuulostaa ehkä nykyajatteluun vanhanaikaiselta pitää ongelmana ja vaarana julkisen eroosiota. Mutta yksityistämiskäytäntöön kohdistettavissa epäilyissä ei ole ainoastaan käytännöllis-pragmaattista ulottuvuutta, vaan myös sen ohi ulottuva valtiosääntöteoreettinen ja valtiosääntöpoliittinen syvempi ulottuvuus. Juuri kuntatasolla on julkisen toiminnan kansanvaltainen perusrakenne (res publica) erityisen leimallinen. Tätä perusrakennetta voi selkeyttää vuorovaikutteisten elementtien kolmiolla. Julkinen viittaa ensi sijassa julkisuuteen, kansayhteisön subjektina (populus etymologisella yhteydellään publicukseen). Julkinen on toiselta merkityssisällöltään yhteinen, kaikille

24. Ks. Niemivuo 2005, 209.

25. Ks. esim. Montin 1992, 44.

merkityksellinen, yhteinen etu (salus publica). Julkinen kuvaa lisäksi muodollisen publiziteetin olotilaa.

Jos materiaaliset yksityistämiset ovat päätöksiä järjestelmänmuutoksesta ”politiikasta” ”markkinoihin”, ovat ne samalla päätöksiä irtautumisesta kansanvaltaisesta legitimaatio- ja kontrolliyhteydestä, johon politiikka kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa on sidottu. Siinä tapauksessa on Rinkenin mukaan vastattava myöntävästi siihen kysymykseen, kadottaako kunnallinen itsehallinto materiaalsen yksityistämisen johdosta sisältönsä. Tätä toteutunutta ja käynnissä olevaa poliittisuudesta ja kansanvaltaisuudesta irtautumista Rinken kuvaa julkisen eroosioprosessiksi. Rinken ei kuitenkaan ole ainoa, joka on varoittanut rajoittamattoman yksityistämiskehityksen kunnallisen itsehallinnon substanssille aiheuttamasta vaarasta.²⁶ Tällä kehityksellä on nimittäin keskeisellä tavalla myös kunnallisen itsehallinnon merkitystä kaventava vaikutus, ennen muuta sen yhteiskunnallisen palvelutoiminnan suhteen. Hallinto-oikeudelliselta ja oikeuspoliittiselta kannalta katsottuna ei nimittäin ole lainkaan yhdentekevää se, kuka tai ketkä hallitsevat palvelutoiminnan ja infrastruktuurin toteutusta: poliittinen yhteisö kansanvaltaisine ja oikeus- ja sosiaalivaltiollisine sidonnaisuuksineen vai yksityisoikeudelliset yritykset.²⁷ Yksityistämiskehitys ei ole vahvistunut pelkästään hallinnon ”ekonomisoitumisen” takia. Ennemminkin se on saanut ilmaa alleen yksityistämisen kansalaista koskevasta konstruktiosta. Se nimittäin sulkee suuren joukon ihmisiä hallinnon hoitamisesta ja tehtävien suorittamisesta.²⁸ Kunnallisen itsehallinnon perustuessa kansalaisten itsehallintoon tämä ongelma on selkeästi havaittavissa.

Johtopäätöksensä Rinken edellyttää markkinoiden ja politiikan välisten suhteiden uudelleenmuotoilua. Tässä puolestaan voidaan onnistua ainoastaan sallimalla huomattava eriytyminen. Markkinoita ei tule torjua sokeana mekanismina eikä myöskään asettaa niitä ihannekuvaksi sosiaalivaltiota vastaan. Mutta myöskään valtiota ei pidä pitää minään liikkumattomana yhtenäisblokkina, vaan nähdä sen erilaiset osatoimijat (kuten kunnat). Kyseessä ei ole yksinkertainen joko – tai

26. Rinken 2008, 69. Ks. esim. Baer 2006, 191 ja Frank – Langrehr 2007, 105.

27. Breuer 2003, 289 ja Schuppert 2003, 329.

28. Baer 2006, 78.

-vastakkainasettelu, vaan kulloistakin erityistilannetta varten valittava vaihtoehto laajasta organisaatiomuotojen spektristä.

Formaalisessa yksityistämisessä pidetään tehtävää päätöstä oikeudellisesta muodosta ”vain” organisaatioratkaisuna, mikä ei vaikuttaisi tehtävienhoidon sisältöön. Tällainen perustelu on kuitenkin riittämätön. Organisaatiota koskeva valinta on nimittäin mitä suurimmassa määrin moniulotteinen kompleksinen ratkaisu. Siirtämällä tehtävien hoitovastuu yksityisoikeudellisille yrityksille vähennetään olennaisesti kansanvaltaisesti legitiimien kuntien poliittista ohjauskykyä ja siten sosiaalivalttiollista vastuuta yleisen edun toteutumisesta. Kuten Rinken toisessa yhteydessä on todennut, on markkinoiden tarjoamilla eduilla hintansa. Markkinat sellaisenaan eivät nimittäin tunne etiikkaa tai yleistä hyvää.²⁹

Toisessa yhteydessä on perustellusti todettu, että kunnat ovat itse oman itsehallintonsa uhkia kaventamalla omaa yhteiskunnallista rooliaan yksityistämisen kautta.

Rinkenin kirjan esimerkkinä tarkastellaan lähemmin itsenäistä kunnallista liikelaitosta (*Kommunalunternehmen*). Sitä kirjoittaja pitää joustavana julkisoikeudellisena toimintamallina. Tarkemmassa analyysissä ovat Baijerin osavaltion kunnallisessa liikelaitosmuodossa toimivat sairaalat, 28 kappaletta. Tutkimusongelmana on sen selvittäminen, ovatko ja millä tavoin kunnallisen liikelaitoksen muodossa toimivat sairaalat organisatoriselta kannalta sopivia tilanteessa, jossa vallitsee tiukka laatu- ja kustannuskilpailu. Tutkimuksen tuloksena tuodaan esille se, että kunnallisessa liikelaitosmuodossa toimivat sairaalat ovat tältä näkökulmasta katsottuna erinomaisia tarkoitukseensa.

Baijerin kunnallislain 86 artiklan mukaan kunta voi perustaa oman hallintonsa ulkopuolelle muun muassa itsenäisen julkisoikeudellisen kunnallisyhtyrityksen. Suomessa kunnallista liikelaitosta koskeva sääntely on tullut voimaan muutama vuosi sitten (kuntalain 10 a luku, 519/2007). Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena oli järkevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla. Tällä tavoin liikelaitos

29. Rinken 2009, 436.

olisi myös aiempaa varteenotettavampi vaihtoehto yhtiöittämiselle (HE 263/2006).

Baijerin sairaalaliikelaitoksen päätöksentekojärjestelmä on säännelty laissa siten, että ylimmän päätöksentekaelimen muodostavat kunkin perustajatahon puheenjohtajat (ylipormestarit, piirikuntapresidentit, piirikunnan johtajat, kuntayhtymän puheenjohtajat) sekä muut jäsenet, jotka jäsenyhteisöjen päätöksentekaelimet (kaupunginvaltuusto, piirikuntapäivät, kuntayhtymän yhtymäkokous) valitsevat kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Muiden jäsenten määrä vaihtelee kuudesta neljään toista. Päätöselimen poliittinen luonne tulee ilmi siinä, että eräisiin johtosääntöihin on kirjattu vaatimus poliittisten voimasuhteiden huomioonottamisesta. Eräät johtosäännöt mahdollistavat työntekijöiden edustajan mukaan ottamisen päätöselimeen, tosin ilman äänivaltaa. Päätöselimen alapuolella toimii johtokunta, joka hieman yllättäen on monokraattisesti kokoonpantu, yksi päätoiminen jäsen. Heistä ylivoimaisesti suurin osa on liiketaloudellisen koulutuksen saaneita, vain kolmen ollessa oikeustieteellisen koulutuksen saaneita ja yhden sosiaalialan koulutuksen saanut. Toimiva johto sen sijaan muodostuu lääketieteellisestä johtajasta, hoitovastuujohtajasta ja hallintojohtajasta.

Suomen lainsäädännön mukainen kuntayhtymän liikelaitos on perustaltaan samankaltainen tarkasteltavana olevan kirjan suosittelman vaihtoehdon kanssa. Myös tavoitteet kuntalain muutoksella olivat samat: tarjota vaihtoehto yksityistämiseksi ja siitä johtuville ongelmille kunnallisen itsehallinnon suhteen.

Rinkenin kirjan – samoin kuin mannereurooppalaisen keskustelun – anti suomalaiseen hallinnonuudistuskusteluun voisi olla siinä, että kunnallisten toimintojen eriytymiskehityksen ongelmiin tulee kiinnittää vakavaa huomiota. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tämä ongelma on noussut esille siltä kannalta, että on kritisoitu kunta- ja seutuyhteistyön laajentumisen kautta syntyneitä ongelmia. Mutta ongelma ei muutu muuksi sillä, että kuntayhteistyöstä siirrytään suurkuntiin, joiden sisällä sitten palvelutoiminta organisoidaan sektori-kohtaisesti omana toimintana, osakeyhtiömuodossa, ulkoistettuna

tai ostopalveluin hoidettuna. Kunnallisen itsehallinnon substanssin näkökulmasta ongelma muuttaa ainoastaan muotoaan.

Julkisen hallinnon uuden roolin etsintä kesken

Uusliberalistinen valtiokielteisyys on 2000-luvun edetessä saanut osakseen yhä enemmän kritiikkiä. Talouskriisit ja luonnonkatastrofit ovat osoittaneet valtion ja julkisen toiminnan riittävien panosten tärkeyden. Uusliberalistinen keskustelu on kuitenkin peruuttamattomalla tavalla jättänyt jälkensä valtion toimintatapaa koskeviin ajatteluihin. Keskustelulla julkisen hallinnon uudesta roolista on ollut vaikutuksena ainakin se, että valtiolle katsotaan olevan tarve muuttua aiemmasta ylemmyysroolistaan suuremman määrän neuvottelukumppaniksi ja palvelujen tarjoajaksi. Tällainen uusi rooli on kuitenkin jäänyt realisoitumatta. Näin toimiva ja taloudellinen hallinto voisi tarjota sellaisia arvokkaita panoksia yhteiskunnalliseen kehitykseen, mihin mikään muu taho ei kykene.³⁰ Julkisen hallinnon toimintatapaa koskevassa keskustelussa on nostettu esille demokratian vahvistamisvaatimuksen ohella välttämättömyys nojautua aiempaa enemmän eettisiin perusarvoihin.³¹ Yhden instrumentin tämän suuntaisessa kehityksessä tarjoavat Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyvät perusvapauksia ja -oikeuksia koskevat periaatteet. Yhä useammassa puheenvuorossa peräänkuulutaan valtion ja samalla muiden julkisyhteisöjen toiminnan nojaamista sellaisiin eettisiin arvoihin kuten lähimmäisenrakkaus, solidariteetti, subsidiariteetti, oikeudenmukaisuus ja arvosidonnaisuus.

Manner-Euroopan maiden kokemukset ovat osoittaneet, että markkinat ja markkinakorvikkeet julkisen toiminnan alueella johtavat vain poikkeustapauksissa positiiviseen tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääntymiseen.³² Niihin sisältyvät ongelmat ovat olennaisia. Perussyynä on siinä, että julkinen hallinto ja yksityiset yritykset noudattavat erilai-

30. Hill 2006, 24.

31. Esim. Klug – Fellmann 2006, 122.

32. Lüder 1996, 96.

sia rationaliteettimalleja. Tästä syystä julkista hallintoa ei voida hoitaa yksinomaisesti taloudellisen rationaliteetin perustalta. Taloudellisia perusolettamuksia voidaan siirtää julkiseen hallintoon ainoastaan siltä osin kuin ne ovat sovitettavissa oikeudellisiin reunaehtoihin.³³ Suomeenkin siirretty Uuden-Seelannin alun perin ideoima tilaaja-tuottaja-malli on tässä suhteessa tyypillinen esimerkki. Sillä on eittämättä etuja, kuten tehokkuusnäkökulmasta tai kansalaisten valinnanmahdollisuuksien lisääntymisen muodossa nähtyinä. Mutta tämän tyyppisen toiminnan rajallisuus on selkeä. Jokainen kirjallinen sopimus, jolla pyritään sääntelemään sisällöllisesti monimutkaisia seikkoja, kärsii vajavaisuuksista. Sillä on liki pitäen mahdotonta tunnistaa kaikkia tiettyinä tulevana ajanjaksona eteen tulevia seikkoja, muutoksia, tarpeita ja kehityskulkuja ja ottaa ne huomioon tehtävässä sopimuksessa. Näistä syistä johtuen eivät kirjalliset palvelujen tilaussopimukset voi saada sellaista asemaa, joka niille mieluusti ollaan antamassa. Ne voivat viime kädessä muodostaa ainoastaan raamit, jotka eivät milloinkaan ilmaise eksaktisti sitä, miten arkipäivän toteutus voi tapahtua.³⁴

Edelleen kritiikin kohteeksi on nostettu uuden julkisjohtamisideologian mukainen politiikan ja hallinnon välinen sopimusmenettely, jota markkinoitiin ja on toteutettu uutena ohjausmuotona. Menettely on ollut vastoin kaikkea perinteistä hallinto-oikeudellista periaatteistoa. Erityisesti kunnallisoikeudelliselta kannalta katsottuna menetelmän soveltumattomuus on ilmeinen. Kunnallisessa itsehallinnossa politiikan, siis sitä edustavan valtuuston päätösvallan yleiskattavuus ja ensisijaisuus on riidaton. Sitä ei voi delegoida. Tämä asettaa esimerkiksi hajautetulle resurssivastuulle rajat. Tästä seuraa johtopäätöksenä se, että sopimusjohtaminen rajautuu pelkästään oikeudellisesti sitomattomien poliittisia tavoitteita koskevien välipuheiden käyttämiseen.³⁵

Tähän on nyt otettu selkeän kielteinen kanta myös valtiovarainministeriön normihanketyöryhmän esityksissä: ”Kunnat eivät itsehallinnollisina yksikköinä kuulu valtion tulosohjauksen piiriin,

33. Wallerath 2011, 292.

34. Schäfer 1998, 252.

35. Baer 2006, 192.

eikä tavoite- ja tulossopimusmenettely ole valtion ja kuntien väliseen suhteeseen soveltuva ohjausväline.”³⁶

36. Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet 2011, 77.

13. KONSTITUTIONALISMI JA DEMOKRATIA

Konstitutionalismi on ajattelutapa, jossa tietyillä järjestelyillä rajoitetaan poliittisten vallanpitäjien valtaa ja hallintaa. Kysymys on valtiollisen vallankäytön materiaalisesta rajoittamisesta.¹ Se pyrkii estämään absoluuttisen vallan keskittymisen hallitsijalle ja pakottamaan hänet noudattamaan tiettyjä sääntöjä tai periaatteita hallinnassaan. Sitä voidaan pitää eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena, jossa hallitut alistuvat hallitsijan valtaan, mutta saavat itselleen jonkinlaisia oikeuksia ja rajaavat itselleen tietyn liikkumatilan, johon vallanpitäjä ei voi puuttua. Keskeistä konstitutionalismiin ongelmaa voidaan kuvata seuraavalla tavalla.²

Yksinvaltiaat valtioiden ”rakennusmestareina”, vuosisatojen ajan valtioiden poliittisina voimina toimien, ovat 1700-luvulta lähtien saaneet kanssatoimijoita ja vastavoimia. Metaforisesti kuvattuna rakennuksen muodossa: monarkistinen talo, jossa oli vain yksi omistaja, on mennyttä aikaa edustava. Monessa maassa sitä ei kuitenkaan ole sisustettu täysin uusiksi, aivan kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa, tai rakennettu radikaalisti täysin uudestaan ja jälleen remontoitu, kuten Ranskassa. Keskeinen kiista luonnollisesti – 1800-luvulta alkaen – koskee talon monien huoneiden jakamista ja ratkaisevaa kysymystä

1. Jääskinen 2004, 107.

2. Ks. osuva kuvaus Wahl 2005, 571–572.

talon yksin- ja myötäomistuksesta. Kehityksen alussa on selvää, että monarkki rakentajana ja alkuperäisenä yksinomistajana on oikeutettu asumaan yli puolta talosta. Mutta vuosisadan edetessä joudutaan huoneiden jakoa muuttamaan. Uudet asukkaat – kansanedustuslaitos – saivat uusia huoneita, mutta välillä taas joutuivat niistä luopumaan. Määräysvalta talossa ja myös sen hoidosta vastaavan henkilökunnan määräämisoikeus kuuluvat yksiselitteisesti monarkille. Välillä kuitenkin monarkki avustajineen kutsuu väliaikaisesti yksittäisiä kansanedustajia tai puolueiden edustajia asuntoonsa, siis parempiin kerroksiin. Talossa on nyt tiettyjä yhteisiä osia, kuten portaat, joita molemmat käyttivät. Jos parlamentti tukkii käytävän, eli asettaa ehtoja vapauttaan tavoitellen, on monarkin joko annettava periksi tai käytettävä hätäuloskäyntiä, voidakseen ohittaa käytävän ja päästäkseen huoneisiinsa tai vartiojoukkonsa luo.

Valta on valtiollisessa elämässä teoreettisesti aina jaettavissa, aivan kuten talo monine huoneineen. Mutta tosiasiallinen vallanjako ei ole yhtä helppoa käytännössä, vaikka sitä on 1800-luvulta lukien pyritty toteuttamaan perustuslaillisin keinoin ja muodoin. Oikeuden ja vallan symboliikan valtiossa on voimakas tarve selkeyteen ja leimalliseen yksinkertaisuuteen, siitä huolimatta, että poliittinen elämä sinänsä sietää epämääräisyyttä ja epätarkkuutta ja kykenee kätkeytymään niiden taakse. Talovertauksen palataksemme: talossakaan ei omistusoikeuskysymys voi jäädä pitkäksi aikaa avoimeksi. Tätä edellyttävät jo kiinteistöoikeuden tai verotuslainsäädännön vaatimukset, kuten samalla tavoin perustuslaillisessa valtiossa toimivaltuuksien selkeyttä edellyttää valtiosääntöoikeus.

Perustuslaillinen vallanjako monarkin ja kansanedustuslaitoksen kesken muodosti 1800-luvun peruskysymyksen. Tältä osin kuitenkin on eurooppalaisessa tarkastelussa osoitettavissa runsaasti moninaisuutta ja vaihtoehtojen rikkautta. Keskeinen pioneerirooli Euroopan mittakaavassa oli Ranskan Ludwig XVIII:n vuoden 1814 *Charte Constitutionnelle*.

Parlamenttien aseman vahvistuminen suhteessa monarkkiin ei kuitenkaan edennyt suoraviivaisesti. Esimerkiksi Saksan valtiopäivien

1800-lopun tilanteesta totesivat Ernst-Wolfgang Böckenförde ja Ernst Rudolf Huber yhtäläisesti hämmästellin, että valtiopäivät eivät olleet tarttuneet niille tarjottuun parlamentarisoitumisen mahdollisuuteen. Voidaan siten hämmästellä, miksi kamppailussa monarkin ja kansanedustuslaitoksen kesken ei tartuttu lopullisen voiton mahdollisuuteen. Miten tämä on selitettävissä? Ensiksikin on – Rainer Wahlin tarkastelua seuraten – todettavissa, että roolinsa kasvattamiseen parlamentit toki pyrkivät. Mutta keinona tähän ne hyödynsivät pehmeitä muotoja, eivät esimerkiksi yritystä tai käytäntöä muodollisen tai peitetyn epäluottamuslauseen käyttöönnotosta. Täydellinen parlamentarismi ei esimerkiksi klassisessa pioneerimaassa Englannissakaan ole kehittynyt yksityiskohtaisten säännösten tai tointen avulla, vaan se on vähitellen käyttöönottaen ja toteuttaen syntynyt.³ Muissakaan parlamentin etusijaan päätyneissä maissa (kuten Belgiassa tai Piemontissa) tämä ei ole tapahtunut eksplisiittisten perustuslakitekstien perusteella, vaan vastaavankaltaisella perustuslain käyttämisellä muuttuneita valtasuhteita hyödyntäen.⁴ Näin ollen ei ole suinkaan ihmeteltävissä sitä, ettei parlamentarisoitua ole käynnistetty avoimesti ja selkeästi parlamenttien tai puolueiden taholta.

Historiallisessa katsannossa parlamentarismien varsinainen ydin kohta ei suinkaan ole hallituksen valinnassa tai vahvistamisoikeudessa, vaan hallituksen muuttumisessa eräänlaisen parlamentin valiokunnan kaltaiseksi elimeksi (hallitus parlamentista irtaantuneena instituutiona, parlamentin pitkänä kätenä). Merkitsevää tässä mielessä olisi kansanedustajien tai puolueiden edustajien siirtyminen hallitukseen. Hallituksesta tuleekin näin parlamentin hallitus, ei enää kruunun hallitus.

Parlamentarismi on yksi tapa toteuttaa lainsäädäntövallan, parlamentin, ja toimeenpanovallan, hallituksen väliset suhteet. Lähtökohdiana on vallanjako. Parlamentarismi pehmentää vallanjakoa luomalla sekä poliittisen riippuvuuden että yhteistyön muotoja kummankin valtatason kesken. Kun parlamentarismi kotiutettiin Suomeen, kohtasi se lukuisan määrän sellaisia ongelmia, jotka tekivät suoran kopioin-

3. Ks. samoin Brotherus 1968, 113.

4. Wahl 2005, 586.

nin brittiläisestä parlamentarismista mahdottomaksi (kuten se, ettei Suomi ole monarkia; valtionpäämiehen tehtäviä ei ”parlamentarisoi-tu”). Tärkeämpi merkitys kuitenkin oli sillä seikalla, että Suomi on monipuoluemaa ja sen vuoksi enemmistöhallitusten muodostaminen on hankalaa.⁵

Historiallinen tausta selittää myös valtiollista vallankäyttöä koske-via ratkaisujamme. Suomi itsenäistyi kahdessa vaiheessa, ensin suuri-ruhtinaskunnaksi vuonna 1809 ja sitten itsenäiseksi tasavallaksi vuonna 1917. Vuonna 1906 hyväksyi Nikolai II Suomelle edustuksellisen demokratian ja yksikamarisen eduskunnan. Vaalilaki keskitti valtioval-lan yksinomaan eduskuntaan. Yleisellä ja yhtenäisellä vaalioikeudella (huom.: ei siis äänioikeudella) valittiin 200 kansanedustajaa. Varsinaista äänioikeutta, oikeutta puuttua asiakysymyksiin ei siis tuolloin eikä edelleenkaan Suomen kansalaisilla ole. Suoran demokratian oikeuksia ei edes ehdotettu keisarille, hyvin tietäen, ettei niitä tultaisi kansalai-sille hyväksymään. Eduskunnan kahtasataa kansanedustajaa sen sijaan keisari saattoi vaivattomasti valvoa ja tarpeen tullen hajottaa eduskun-nan, mikä toistuvasti sittemmin tapahtuikin. Välitöntä äänioikeutta käyttävää kansaa hän ei olisi voinut samalla tavalla valvoa ja hajottaa.⁶ Torsten Almquistin johtopäätös on, etteivät kansalaiset tästä syystä voi kantaa vastuuta eduskunnan säätämien lakien ja tekemien pää-tösten seurauksista, koska heillä ei ole välitöntä äänioikeutta. Vastuun kantavat yksinomaan kansanedustajat. Tästä kärsii yhteiskunnallinen yhteisöllisyys.

Uudistetun perustuslain keskeisin sisällöllinen tavoite oli Suomen valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Edus-kunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä vahvistettiin monin tavoin. Eduskunnan valtioneuvostoon ja sen alaiseen hallintoon kohdistamaa parlamentaarista valvontaa monipuolistettiin ja vahvistettiin edelleen.⁷ Lainsäädäntövallan painopiste siirtyi selkeästi eduskunnalle. Lain ala tarkentui ja asetuksenantovallan käyttö sidottiin eduskuntalailla sää-dettäviin rajoihin. Samanaikaisesti on myös parannettu eduskunnan

5. Jansson 2000, 118–119.

6. Almquist 2009.

7. Tiitinen 2008, 66.

toimintaedellytyksiä.⁸ Yhdentymiskehityskään ei välttämättä johda eduskunnan aseman kannalta kielteiseen suuntaan. Kansallisten parlamenttien asemaa vahvistetaan Lissabonin sopimuksessa siten, että parlamentit saavat oikeuden valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista Euroopan unionin lainsäädäntötoiminnassa.

Tämä kaikki vaikuttaa aivan oikeansuuntaiselta ja riidattomalta. Ajattelu ei kuitenkaan ole vailla esille nostettavia kysymyksiä. Se nojaa eräässä mielessä näkemykseen vallan yhtenäisyydestä. Vallan yhtenäisyyden periaate nojasi aikanaan radikaalidemokraattisiin kuvitelmiin Rousseauin tapaisesti. Siinä hylättiin valtiovallan jako erilaisiin, toisistaan riippumattomiin vallanosiin ja nähtiin kansaa edustavat organit ylimpinä ja yksinomaisina jakamattoman valtiovallan omistajina alueellaan (parlamentaarinen monismi).⁹

Vuoden 1999 perustuslain on katsottu merkinneen pyrkimystä kehittää valtioelinten toimivaltasuhteita siten, että ne olisivat paremmin yhteensopivia muissa Euroopan valtioissa ja EU:ssa omaksuttujen vallankäytön järjestelyjen kanssa. Kysymys on ollut Suomen eurooppalaistumisesta eurooppalaisen normaliteetin tavoittelun hengessä. Toisaalta kysymys on ollut eurooppalaistumisesta uusimuotoisen konstitutionalisin omaksumisena. Tässä tapauksessa eurooppalaistuminen on tarkoittanut samojen arvojen, periaatteiden ja menettelytapojen omaksumista kaiken julkisen vallankäytön perustaksi ja ohjenuoraksi.¹⁰ Uusimuotoinen konstitutionalismi sen sijaan merkitsee tuomioistuinten keskeistä roolia lainsäädännön kehittämisessä ja poliittisessa vallankäytössä yleisemminkin. Tällä seikalla tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimilla tulee olla oikeus arvioida lainsäädännön sisällöllistä perustuslainmukaisuutta. Kyseessä on tehtävä, joka tuomioistuinten on suoritettava ihmisoikeuksien pohjalta. Niiden perusteella tuomioistuinten tulee myös luoda ja kehittää edelleen niitä periaatteita, joiden mukaista julkisen vallankäytön, mukaan lukien poliittisen vallankäytön tulee olla.¹¹

8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 16–17.

9. Küpper 2002, 107.

10. Turkka 2006, 193.

11. Turkka 2006, 188.

On tietysti myönnettävä, että mittarit, joiden mukaan kansanvaltaista legitimaatiota arvioidaan, eivät ole yksiselitteisiä. Eurooppalaisesta monitasohallinnon rakenteesta tarkasteltuna kysymys joudutaan muotoilemaan myös niin, millainen demokratiakäsitys on toteuttamiskelpoinen eurooppalaisen yhteiskunnan fragmentoituneessa olotilassa. Kysymys on silloin aina sellaisista normatiivisen demokratiateorian peruskysymyksistä, joiden mukaisesti on määriteltävissä se, mitä demokraattisella legitimaatiolla tarkoitetaan.

”Vallitseva” käsitys demokratiasta Euroopan unionin piirissä nojaa liberaaliin malliin. Se ilmenee myös unionin perustuslaillisen sopimuksen uudistamisessa. Valtaa käyttävät sen mukaisesti valitut edustajat, joiden vallankäyttö kuitenkin on rajattu vallanjaon ja perusoikeuksien takuun kautta. Demokratian tarkoitus on kansalaisten vapauden ja yhdenvertaisuuden takuu. Horisontaalinen ja vertikaalinen vallanjako federatiivisessa järjestelmässä, vahva Euroopan tuomioistuin samoin kuin autonominen keskuspankki muodostavat mallin ytimen. Koheesiosta, tiettyjen valtakunnallisten yhdenmukaisuuksien huomioinnosta on jo lähtökohtaisesti muistuttamassa ns. liittoukollisuuden periaate, joka konkretisoituu eri tavoin.¹² Eri näkemyksiä sen sijaan on vallanjaon toteuttamisesta legistatiivin ja exekutiivin, lainsäätäjän ja täytäntöönpanon välillä. Vallan rajoittamisen argumentin perusteella torjutaan useimmiten parlamentaristinen hallitsemistapa – siis hallitsemistapa, jossa lainsäädäntövalta on keskitetty parlamentin enemmistölle ja täytäntöönpanovalta parlamentin enemmistöstä riippuvalle hallitukselle. Tällainen malli on tosin useimmissa EU:n jäsenvaltioissa (kuten Suomessa), mutta monissa kansallisissa järjestelmissä vallan keskittymisongelmaa korjataan harjoitetulla sovittelulla (konkordanz) tärkeiden puolueiden ja etujärjestöjen kesken tai toteuttamalla veto-oikeus (toinen kamari, kansanäänestys, perustuslakituomioistuin).¹³

Parlamentarismia ei sovelleta monessa merkittävässä kansanvaltaisessa maassa, kuten USA:ssa tai Sveitsissä, ei myöskään Euroopan unionissa eikä Suomen kunnissa. Parlamentarismilla ei ole tieteellistä perustaa, vaan se juontaa juurensa lähinnä nokkelien journalistien

12. Ks. esim. Hrbek 2004, 201.

13. Bauer – Huber – Sommermann 2005, 260–261.

kynästä Ranskan kolmannen tasavallan ajoilta.¹⁴ Niinkin jyrkän arvion voi esittää, että monipuoluejärjestelmään perustuva parlamentaarinen demokratia tarjosi vuoteen 1990 saakka selkeän vastakohdan byrokraattiselle totalitarismille. Mutta sen jälkeen kun se on päässyt voitolle, näyttää se voittaneen itsensä loppuun.¹⁵ Selitys tälle nousee kansalaisten taholta. Parlamentaarinen demokratia edellyttää runsaasti täydentäviä keinoja saavuttaakseen kansalaisten kiinnostuksen ja riittävän hyväksynnän. Sellaisia ovat ennen muuta kansanäänestyksiin ja (toimijoiden) suoriin vaaleihin siirtymiseen liittyvät keinot. Niiden istuttaminen olemassa olevaan järjestelmään edellyttäisi kuitenkin uusia innovaatioita ja ennakkoluulottomia kokeiluja hallinnonuudistuspolitiikaltamme.

14. Almquist 2009.

15. Offe 2003, 42.

14. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON YLEISEUROOPPALAISET PIIRTEET

Euroopan unionin vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen vuodesta 1995, yli puolitoista vuosikymmentä. Jäsenyyttä Euroopan unionissa on perustellusti luonnehdittu yhdeksi itsenäisen Suomen historian merkittävimmistä päätöksistä. Se on ollut samalla mittava haaste koko suomalaiselle yhteiskunnalle.¹ Jäsenyyden aikana on käyty erittäin vilkasta keskustelua siitä, miten runsaasti unionisäännöstöä on annettu ja miten se vaikuttaa koko kansallisen säädösvallan käyttöön. Suomessakin on käyty keskustelua siitä, missä määrin kansallisella lainsäätäjällä enää on toimivaltaa. Esimerkiksi modernia ympäristöoikeutta koskevan kansallisen lainsäädäntömme on katsottu olevan yli 90-prosenttisesti ”yhteisöoikeuden värittämää”.² Varsin yleisesti on katsottu, että peräti 80 prosenttia kansallisesta lainsäädännöstä olisi yhteisösäännösten sisällöllisesti määrittämää. Tämä merkitsi siten sitä, että kansallisen keskeisin tehtävä, lainsäädäntövallan käyttö, olisi siirtynyt liki kokonaisuudessaan eurooppalaiselle tasolle. Suomen tilannetta ei kuitenkaan ole tätä näkemystä kritisoivassa tutkimuksessa nähty näin

1. Raunio – Saari 2006, 9.

2. Hollo 2008, 86.

synkeänä.³ Euroopan unionin jäsenyyden ja Euroopan yhdentymisen vaikutukset ulottuvat suomalaiseseen oikeuskulttuuriin ja etenkin sen sellaisiin ainesosiin kuin oikeuslähteoppi, laintulkintaperiaatteet ja eri oikeuden alojen yleiset opit.

Kyseinen 80-prosentin periaate ei kuitenkaan ole suomalaista alkuperää. Voi sanoa, että varhainen ennustus on alkanut elää omaa elämäänsä ja saada tietynasteisen totuusarvon. Prosenttiluvun ”isänä” voi pitää komission puheenjohtajaa Jacques Delorsia, joka Euroopan parlamentissa vuonna 1988 pitämässään puheessa ennusti, että kymmenessä vuodessa 80 prosenttia taloutta koskevasta sääntelystä, samoin kuin ehkä myös verotusta ja yhteiskunnallista alaa koskevaa sääntelyä, voisivat olla yhteisöoikeudellista alkuperää. Tästä puheesta mystinen 80-prosentin periaate on siirtynyt sittemmin niin poliitikkojen kuin jopa tutkimuksenkin hyväksymäksi. Esimerkiksi Saksan aiempi liittopresidentti, julkisoikeuden professori Roman Herzog ja Euroopan politiikan keskuksen johtaja Lüder Gerken nostivat vuonna 2007 hätähuudon tuloksesta, jonka mukaan vuosien 1998 ja 2004 välisestä lainsäädännöstä ja muista säännöksistä yli 84 prosenttia oli Brysselistä ja vain 16 prosenttia Berliinistä (kyseessä oli Saksan liittotasavallan oikeusministeriön tutkimus).

Tarkemmassa analyysissä kyseiset kauhukuvat kansallisvaltion rajojen ulkopuolelle siirtyneestä vallankäytöstä eivät kuitenkaan ole osoittautuneet todellisiksi esimerkiksi Saksassakaan. Pahimmankaan EU-skeptikon ei näiden analyysien tulosten perusteella tarvitse tuntea pelkoa eurooppalaistumisesta. Jopa liki täysin Eurooppa-tasolle siirtyneen maatalouspolitiikan alueella ”kauhuluku” 80-prosenttisesta eurooppalaistumisesta ei pidä paikkaansa. Analyysin mukaan Saksan lainsäädännöstä vain noin 25 prosenttia on yhteisösäännösten täytäntöönpanoa. Se on siten huomattavasti alle sen mitä julkisuudessa (Saksassakin) on katsottu.⁴ Keskustelussa on toisaalta myös kritisoitu tuon 80-prosentin periaatteen olemassaolon kieltäjiä. Kansallinen lainsäädäntö ei tietenkään ole johdettavissa 80-prosenttisesti yhteisön säännösten johdosta annetuksi. Kysymys on eurooppalaisella tasolla

3. Wiberg 2006. Ks. samoin Tiitinen 2008, 67.

4. Ks. König – Mäder 2008, 438–463.

tapahtuvan politiikkaprosessin vaikutuksesta yleensä kansallisiin säännöksiin ja politiikkoihin. EU:n toimivaltuudet talouspolitiikan samoin kuin ympäristö- ja sosiaalipolitiikan alueella käynnistävät prosesseja, joiden vaikutus ulottuu aina kuntienkin tehtäväalueelle.⁵ Tässä tarkoituksessa voidaan hyvin olla lähempänä 80-prosenttisuutta.

Vaikka ”80-prosentin periaate” lievenisikin sanotulla tavalla, on nostettavissa tarkasteltavana olevan aiheen kannalta toinen ongelma. Se on Euroopan unionin ”kuntasokeus”. Kunnilla, jotka ovat keskeisiä yhteisösäännösten täytäntöönpanijoita⁶, on yhä riittämättömät mahdollisuudet vaikuttaa tämän eurooppalaisella tasolla tapahtuvan sääntelyn sisältöön.⁷

Integraation voidaan siis joka tapauksessa katsoa lisäävän sisälöltään eurooppalaista lainsäädäntöä. Samalla se vahvistaa hallinnollisen sääntelyn sisällön harmonisoitumista eurooppalaiselle tasolle. Viranomaisen kannalta harmonisoituvan ja yhtenäistyvän normiston määrällinen kasvu ei kuitenkaan ole osoittautunut ongelmalliseksi, sillä suurimmaksi osaksi kyse on melko teknisistä ja hallintotoiminnassa vain vähän ongelmia aiheuttavista normeista. Sen sijaan olennaista on, että aikaisempaa useampi hallintopäätös tehdään myös yhteisösäännöstoollisia normeja soveltaen tai ainakin ne huomioon ottaen. Hallinto-oikeuden eurooppalaistumisen vaikutukset on otettava huomioon kaikkien hallintouudistusten yhteydessä. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat pysyvän hallinto-oikeutensa yhteisöoikeuteen sovittamisen paineen alaisia.⁸ Unionimaiden hallintoa koskevat yhdenmukaistamispainee-
kanavoituvat perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden kautta. Eurooppaoikeuteen on omaksuttu mukaelmina sellaisia jäsenvaltioiden oikeusperiaatteita kuten oikeusvarmuus, luottamuksensuoja ja suhteellisuus-

5. Göler 2009, 76 ja Mann – Püttner 2007, 185.

6. Esimerkiksi Itävallan kaupunkiliiton arvion mukaan 60–80 % EU-tasolla päätetystä sääntelystä toimeenpannaan kaupungeissa ja kunnissa (Forderungen des Österreichischen Städtebundes an die neue Bundesregierung 2.12.2008). Schwartingin mukaan Saksassa vastaava osuus on yli 60 % (Schwarming 2005).

7. Toistaiseksi on avoinna se, mikä merkitys Lissabonin sopimukseen perustuvalla komissiolle osoitetulla velvoitteella kuntien ja alueiden etujärjestöjen kuulemisesta unionin säädösvalmistelussa tulevaisuudessa on. Ks. myös HaVL 11/2008 vp s. 4.

8. König 2007, 245, Mäenpää 1997, 990 ja Czybulka 1996, 87.

periaate. Merkittäviä harmonisointitarpeita yleishallinto-oikeuden kohdalla ei toistaiseksi ole esiintynyt. Muodollisen hallinto-oikeuden eli menettelyn, hallinto-organisaation ja hallintolainkäytön alueella harmonisointi on ollut melko vähäistä. Kansalliselle hallinnolle asetettu keskeinen vaatimus on lähinnä siinä, että sen tulee mahdollistaa yhteisöoikeuden toteutuminen.⁹

Euroopan unionin perusoikeuskirjaa voitaisiin pitää yhtenä kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseen johtavana tekijänä. Peruskirja nimittäin rakentuu (länsi)eurooppalaisista ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja solidaarisuuden perusarvoista, täydennettyinä demokratian ja oikeusvaltiollisuuden peruseriaatteilla.¹⁰ Samanvertaiseksi perusarvoksi otetun solidaarisuuden johdosta perusoikeuskirja eroaa pohjoisamerikkalaisesta ihmisoikeuskäsityksestä.¹¹ On kuitenkin huomattava, ettei perusoikeuskirja ole mikään unionin jäsenvaltioiden yhteinen perusoikeusluettelo. Se sitoo jäsenvaltioita vain unionin oikeuden toteutuksessa, eikä kuten Euroopan ihmisoikeussopimus kaikessa julkisen vallan käytössä. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta se eroaa myös siinä, että sen avulla pyritään takaamaan vapaus kattavasti (ihmisoikeussopimuksen tarjotessa eräänlaisen torjunta-perusoikeussuojan).

Euroopan unionin muutoksella on välillistä vaikutusta myös markkinoiden ja politiikan väliseen suhteeseen (jota tarkemmin on tarkasteltu toisaalla), ja sitä kautta sosiaalivaltiollisesta yleisestä edusta vastuuseen. Euroopan unioni on muutosprosessissa puhtaasta talousyhteisöstä taloudelliseksi ja poliittiseksi unioniksi. Koska se ei enää ole pelkkä ”yhteiset markkinat”, ei myöskään valtiollista ja kunnallista

9. Kuusikko 2000, 119, Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 88 ja Kulla 2008, 53, ks. myös Nikula 2004, 246–247.

10. Perusoikeuskirjan tavoite on ilmaistu selkeästi jo sitä laatineen asiantuntijaryhmän raportissa: ”Perusoikeuksien selkeä tunnustaminen on ensisijaisen tärkeää, mutta niitä on suojattava myös politiikan ja organisatoristen muutosten kautta. Perusoikeuksien turvaamista on pidettävä avoimena prosessina, joka perustuu kansalaisyhteiskunnassa käytävään keskusteluun ja jonka avulla voidaan vastata uusiin haasteisiin. Keskustelua olisi käytävä niin kansalais- ja poliittisista kuin sosiaalisistakin oikeuksista.” Perusoikeuksien vahvistaminen Euroopan unionissa 1999, 7.

11. Schmitz 2004, 713.

palvelutoimintaa voida arvioida yksinomaisesti kilpailuoikeudellisista näkökohdista käsin. Ennemminkin pitäisi kansanvaltaisesti normeeratun julkisen sektorin säilyttää itsenäinen asema yksityisen markkina- ja kilpailusektorin vaihtoehtona. Lissabonin sopimuksen aikaansaaman sosiaalisen ulottuvuuden myötä yhteisöoikeudelle olisi nyt osoitettu toivottava suunta.¹²

Yhteisö säännösten merkityksestä käydyn keskustelun taustaa vasten voi pitää hieman yllättävänä sitä seikkaa, että Euroopan yhdentymisen suurimmat vaikutukset kotimaiseen oikeuskulttuuriin eivät ainakaan vielä ole tulleet niinkään Euroopan unionista, vaan pikemminkin Euroopan neuvoston ja varsinkin sen ihmisoikeusjärjestelmän suunnasta.¹³

Alueiden komitea kansainvälisen vuorovaikutuksen foorumina

Ruotsissa nostettiin jo Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä keskusteluun kysymys siitä, millaisia välillisiä vaikutuksia maan liittymisellä liittovaltioperusteiseen ympäristöön tulee olemaan. Millaisia heijastusvaikutuksia kuntien ja alueiden asemaan on välillisesti odotettavissa?¹⁴ Tätä kysymystä on hyvä tarkastella eurooppalaista traditiota vasten. Varhainen Eurooppa-aatteen edustaja, sveitsiläinen Denis de Rougemont kutsui Eurooppaa ”moninaisuuden kotiseuduksi”. Hän korosti sitä, että eurooppalaisilla on yksi perustavaa laatua oleva yhteinen nimittäjä, jota he kuitenkin yksipuolisesti väheksyvät: nimittäin perintönsä, yhteinen kulttuuri. Tämä yhteinen kulttuuri on moninaista, mutta ei unitääriä. Se on todellisimmassa mielessä pluralistista. Jos halutaan yhdistää kestäväällä tavalla eurooppalaisia, on sen tapahduttava yhteisen kulttuurin perustalle, ei taloudellisten tai poliitikkien fundamenttien perustalle. Tästä seuraa myös johdonmukainen

12. Rinken 2009, 437.

13. Ojanen 2007, 266.

14. Lokal demokrati – Möjlighet eller hot? 1995, 31.

vastaus hallinnollisille rakenteille: ”Koska yhtenäisyytemme perusta on pluralistinen kulttuuri, voi tämä yhtenäisyys olla vain federatiivinen unioni,”¹⁵ siis vallan hajautukseen perustuva unioni.

Toisin kuin liittovaltio- ja aluehallintorakenteisissa valtioissa, ei Suomessa ole perinnettä julkisen vallan vertikaaliselle jakamiselle subsidiariteettiperiaatteen hengessä. Alueiden komiteaa (kuten myös käään talous- ja sosiaalikomiteaa) ei Suomessa yleisesti juuri tunneta. Virallisiasiakirjoissakin se sivuutetaan maininnalla.¹⁶ Sen työ ei nouse edes kuntapäätäjien näköpiiriin, ellei omakohtaisesti etsiydy toimielimen verkkosivuille. Myös tutkimuksellisen mielenkiinnon puute on yllättävää. Tämä havainto pätee myös pohjoismaiden suhteen. Ero on merkittävä Manner-Euroopan maihin verrattaessa. Selittykö syy tähän yhtenäisvaltioiden ja liittovaltiorakenteisten maiden välisellä erolla? Vertikaalisesta vallanjaosta ja subsidiariteetista ovat olleet kiinnostuneita ensisijaisesti valtiot, joilla on vahva aluehallinto.¹⁷ Eikö alue- ja kuntavaikuttamisen vahvistaminen EU:n päätöksenteon suuntaan ole Suomen kaltaisen yhtenäisvaltion intressissä vai mistä asiassa on kyse?

Alueiden komitean todellinen vaikutus EU:n asioihin on sen suuresta jäsenmäärästä (344), hajanaisuudesta, intressiristiriidoista ja asioiden aikaa vievästä käsittelytavasta johtuen jäänyt alkuvaiheessa vähäiseksi.¹⁸ Komitean perustamisen periaatteellinen merkitys on kuitenkin huomattava ja suuntaa-antava. Kun komitean vaikuttamismahdollisuuksia tämän päivän valossa arvioidaan, on tilanne syytä asettaa historialliseen taustaansa. Pyrkimyksillä saada alueille ja kunnille vahvempi vaikuttavuus, on vuosikymmenten mittainen tausta. Edistysaskeleet ovat olleet vaivalloisia.¹⁹ Tämän päivän tilannearvion perusteella vuosia sitten esitetty visio alueiden komitean muodosta-

15. Saint-Ouen 1998, 51. Ks. kulttuuristen taustatekijöiden merkityksestä kunnallishallintojärjestelmien yhdenmukaisuuteen Sutela 2000, 83. Jäljempänä tarkastellaan kulttuurin merkitystä vielä Udo Di Fabion esseen perusteella.

16. Esim. VNS 6/2005 vp, 64.

17. Lehtomäki 1992, 260 ja Ruin 1994, 267. Ruotsissa on katsottu, että subsidiariteettikeskustelulla EU:ssa on myönteistä vaikutusta myös ruotsalaiselle keskustelulle kunnallisesta itsehallinnosta, ks. Molander – Stigmark 2005, 69.

18. Ks. päätöksentekomenettelyn sekavuudesta Sauri 2002, 170–173.

19. Ks. esim. Schäfer 1998, 307–310.

misesta ”kolmanneksi kamariksi” neuvoston ja parlamentin rinnalle ei vaikuta nopealla aikavälillä toteutumiskelpoiselta. Lissabonin sopimuksen perusteella eräänlaisiksi ”kolmansiksi kamareiksi” voidaan katsoa kansallisia parlamentteja kokonaisuudessaan.²⁰

Alueiden komitea perustettiin vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella, jolla Euroopan unioni luotiin. Sen synnyttämisen taustana oli tarve tuoda Euroopan kansallisvaltioiden sisältä nousevat erilaiset näkemykset unionin päätöksentekoon. Monissa maissa alue- ja kuntataso ovat niitä tasoja, joilla yhteisösäännöstö pannaan täytäntöön. Jo tuolloin nähtiin, että aivan olennaista yhteisösäännöstön vaikuttavuuden kannalta on se, että täytäntöön panevan tason näkemykset otetaan huomioon jo säännöstöä valmisteltaessa ja säädettäessä. Alueiden komitean lausunnot tuovat tämän alue- ja kuntanäkökulman komission, neuvoston ja parlamentin käyttöön. Lausuntojen vaikuttavuuden suhteen voi kyllä syntyä esimerkiksi parlamentin jäsen Riikka Mannerin syksyllä 2010 esittämän näkemyksen mukainen käsitys komitean tarpeettomuudesta. Mutta eikö syy mahdolliseen merkitysvajeeseen ole myös parlamentin taholla, jos näkemys lausuntojen merkityksestä on arkistoon suoraan siirrettäväksi luonnehdittava? On kuitenkin aiheellista palauttaa muistiin, että parlamenttikin piti jo varhain tärkeänä alueiden komitean perustamista.²¹

On myös syytä muistuttaa siitä kehityksestä, mikä alueellistumisen suhteen Euroopassa tällä hetkellä vallitsee. Jo 1980-luvun puolivälistä lähtien ovat alueet ja maakunnat pyrkineet muuttamaan Euroopan poliittista arkkitehtuuria. Vasta vuonna 1992 ne onnistuivat tässä Maastrichtin sopimuksen kautta saamalla vähäisen paikan euroopalaisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tästä lähtien EU on tullut avoimemmaksi alueellisten intressien suhteen.²² Euroopan suuren käänteiden tapahduttua 1980-luvun lopulla nousi keskusteluun visio alueiden Euroopasta. Alun alkaen oli ”alueiden Eurooppa” -visio

20. Mertes 2010, 19.

21. Tosin, kuten Talvitie on todennut, ristiriitaa on ollut parlamentin ja alueiden komitean jäsenten kesken ja siksi parlamentti ei ole täydellä painolla tukenut komitean toimintaa. Osasyynä lienee se, että alueiden komiteassa on monia paljon merkittävämpiä poliitikkoja kuin Euroopan parlamentissa. Talvitie 2000, 87.

22. Esim. Jeffery 2003.

kansallisvaltioita vastaan suunnattu konsepti.²³ Tuota visiota voi tämän päivän valossa pitää ylioptimistisena, sillä kansallisvaltiot ovat viimeistään nyt osoittaneet paitsi sitkeytensä, myös tarpeellisuutensa uusien kriisien ja uhkien torjuntaa vaativissa toimissa. Oikeampaa ”alueiden Euroopan” asemesta olisikin puhua Euroopasta alueineen. Vision mukaista kehitystä kyllä tapahtui, kun esimerkiksi otetaan vaikka aiemmin kansallisvaltioiden rajojen väkivaltaisesti pirstomien historiallisten maakuntien mittava uudelleensyntyminen Euregio-nimisinä yhteistyöorganisaatioina. Unionin aluepolitiikan toteuttamisvaatimus sai aikaan myös Suomessa maakunnan liittojen muodostamisen (aluekehityslaki 1135/1993). Alueiden renessanssissa on tänä päivänä kysymys suurelta osin taloudellisen kilpailukyvyn edistämisestä. Yksiy ”uusregionalismin” nykyiseen vahvistumiseen Euroopassa on yhteistyön syveneminen Euroopan unionissa. Samalla kun komissio ja ministerineuvosto ovat ottamassa osia jäsenvaltioiden toimivaltuuksista, lisääntyy alueiden liikkuma-ala.²⁴

Toinen alueiden ja kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeä toimija, Euroopan neuvoston alueiden ja kuntien kongressi on hyväksynyt kaksi tässä suhteessa merkittävää asiakirjaa: paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1985 ja alueellisen demokratian asiakirjan 2008 (European Charter of Regional Democracy, recommendation 240/2008). Viimemainitulla on poliittista merkitystä sen pitäessä alueiden itsehallinnon, riittävien toimivaltuuksien ja toimintaedellytysten olemassaoloa elinehtona demokratian toteutumiselle kussakin maassa. Eurooppalaisia kehityssuuntia ovat ko. asiakirjojenkin todistamana regionalismi, subsidiariteetti²⁵ ja federalismi.

Nykyisin Euroopan unionin lähes 95 000 alue- ja paikallisyhteisöllä on suuri toimivalta keskeisillä aloilla, kuten koulutuksessa, ympäristöalalla, talouskehityksessä, aluesuunnittelussa, liikenteessä,

23. Ks. Mann – Püttner 2007, 1069.

24. Eriksson 2002, 20–21.

25. Pöyhönen tosin huomauttaa, että subsidiariteettiperiaatetta läheisyysperiaatteen tarkoittamassa mielessä ei saa kuitenkaan soveltaa erillään monista muista yhteiskunnassa samanaikaisesti kilpailevista periaatteista, joita ovat toiminnan yhtenäisyys, tehokkuus, yhtenäinen soveltaminen ja solidaarisuus. Pöyhönen 1995, 1465.

julkisissa palveluissa ja sosiaalipolitiikassa, ja ne vaikuttavat osaltaan demokratian ja unionin kansalaisuuden toteutumiseen. Alueiden komitean merkittävän tehtävän muodostaa näiden toimijoiden ja unionin toimielinten välinen yhteydenpito.

Joulukuussa 2009 voimaan tullut perustuslaillinen sopimus (Lisabonin sopimus) vahvisti myös juridisesti komitean asemaa. Siitä tuli subsidiariteettiperiaatteen noudattamisen valvoja kanneoikeuksin yhteisön tuomioistuimeen (263 artikla). Mutta myös sen poliittinen rooli vahvistui.²⁶ Nyt sen kuuleminen ei ole pelkästään komission ja neuvoston varassa, vaan myös parlamentin on kuultava sitä (307 artikla). Kaikkien kolmen instituution on kuultava sitä myös uusien politiikka-alueiden, kuten energiapolitiikan ja ilmastonmuutoksen alueilla.

Komitean jäsenet toimivat kaikkien alueellisten ja kunnallisten alueyhteisöjen edustajina. Mutta heillä on myös neuvoa-antava funktio Euroopan unionin institutionaalisen rakenteen sisällä. Tämä alueiden komitean jäsenten ”kaksoisrooli” voi saattaa alueelliset ja paikalliset intressit tiettyyn jännitteeseen unionin päämäärien kanssa. Niinpä on voitu toiminnan alkuvaiheessa katsoa, että komitea ei ole pelkästään intressiorgaani.²⁷

Toinen vastakkaisuus on edustettavien tahojen kesken. Jo komitean syntyvaiheessa nousivat esille eriävät näkemykset alue- ja kuntatason kesken. Liittovaltiorakenteisissa maissa enemmistön muodostivat osavaltioiden edustajat.

Lainsäädäntövaltaa omaavat osavaltiot ja maakunnat ovat jo vuosien ajan kohottaneet profiliaan edunvalvonnassa (esim. vuonna 2001 perustetun REGLEG-organisaation muodossa). Yhteensä EU:n alueella on 73 sellaista aluetta, joilla on suorilla vaaleilla valitut parlamentit ja joilla on oma lainsäädäntövalta. Tällaiset alueet edustavat 43,5 prosenttia EU:n alueen väestömäärästä. Eräässä vaiheessa näytti jopa siltä, että ne eivät ole tyytyväisiä alueiden komitean mahdollisuuksiin edunvalvonnassa (ks. tästä alueiden komitean julistus lainsäädäntövaltaa käyttävien alueiden roolista yhteisön päätöksentekoprosessissa,

26. Esim. Stahl 2010, 428.

27. Schäfer 1998, 314.

CdR 191/2001). Alueiden komitealla ja REGLEG-organisaatiolla on nyt lukuisia yhteishankkeita ja operatiivista yhteistyötä.

Alueiden komitean ongelmana on sen kokoonpanon suuri epähomogeenisuus. Lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että sen edustamalta, äärimmäisen laajakirjoiselta intressispektriltä tuskin voi odottaa, että se toimikautensa kuluessa kykenisi kehittämään yhteisiä positioita. Ei ole olemassa eurooppalaista aluetta/regionia, joka – riippumatta siitä, missä valtiossa se sijaitsee – omaisi samankaltaisia intressejä, jotka voisivat kytkeytyä yhteen ja joita voitaisiin edustaa.

Suomessakaan alueiden komitean valinta ei ensi vaiheessa sujunut ilman kyseenalaistusta. Asiasta tehtiin jopa eduskuntakysely (kansanedustaja Nikula, SKT 240/1994 vp, PTK 140/1994 vp).

Lissabonin sopimuksen 300 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenille seuraavat kelpoisuusvaatimukset: ”Alueiden komitea muodostuu alueellisten ja paikallisten julkisyhteisöjen edustajista, joilla on joko alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön vaaleissa saatu valtuutus tai jotka ovat poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle.” Täyttävätkö suomalaiset virkajohtajat – kunnanjohtajat – tämän vaatimuksen, ei ole riidatonta. Heitä on alusta lähtien ollut jäsenenä. Perustellumpana tulkintana voi pitää kielteistä kantaa. Ainakin vaalikelpoisuutta on pidettävä kyseenalaisena.²⁸ Tähän on saatavissa tukea myös kunnanjohtajan asemaa koskevista virallisiasiakirjoista. Hallituksen esityksessä, jossa mahdollistettiin poliittisen johtajan, pormestarin valinta (HE 8/2006 vp, 14) tämä todettiin selkeästi:

”Kunnanjohtaja ei ole siten vain ammatillinen johtaja, vaan hän on luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä poliittinen johtaja. Vaikka kunnanjohtaja on poliittinen johtaja, kunnanjohtajalla ei ole kuitenkaan poliittista vastuuta.”

Sanotun valossa kunnanjohtajan valinta komiteaan on perussopimuksen vastaista.

28. Samoin Holmroos 1998, 77–78.

Jäsenten valintaa valmistelleen Kuntaliiton hallituksen pöytäkirjaan (24.9.2009) valintakriteerit on kuitenkin kirjattu toisin, aiempaa käytäntöä noudattavasti:

”Työ- ja elinkeinoministeriö on määritellyt suomalaisten jäsenten kelpoisuusehdot. Suomen ehdokkaiksi voidaan esittää kunnanvaltuutettuja. Alue- ja edustavuuden varmistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö edellyttää, että osa ehdokkaista on kunnanvaltuuston lisäksi valittu myös maakunnan valtuustoon tai maakuntahallitukseen. Näiden vaaleissa valittujen luottamushenkilöiden lisäksi komitean jäseniksi voidaan esittää asemansa perusteella kunnanvaltuustolle poliittisessa vastuussa olevia kunnanjohtajia, pormestareita ja apulaispormestareita. Kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari ovat asemansa perusteella poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle, koska valtuusto voi erottaa heidät, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Kainuun hallintokokeilualueella myös maakuntavaltuuston jäsenet täyttävät kelpoisuusehdot, koska he ovat suorilla vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä. Myös Kainuun maakuntajohtaja täyttää kelpoisuusehdot, koska hänet poliittisen vastuunsa osalta voidaan rinnastaa kunnanjohtajaan.

Valittaessa Suomen edustajia ja varaedustajia tulee lisäksi ottaa huomioon eri alueiden, kuntien ja maakuntien ja poliittisten ryhmien suhteellinen edustavuus.”

Siteerattu käsitys ei kuitenkaan kaikilta osin ole riidaton. Jo Nizzan sopimuksella tehtiin merkittävä kokoonpanoa koskeva ratkaisu, jolla pyrittiin kohottamaan komitean poliittista painoarvoa. Alueiden komitean jäsenyyden edellytyksiä täsmennettiin määräyksellä, jonka mukaan jäsenenä tai varajäsenenä voi olla vain henkilö, joka on alue- tai paikallisvaaleissa valittu luottamushenkilö tai poliittisesti vastuussa vaaleilla valitulle elimelle (tämä todettiin myös sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä Suomessa, ks. HE 93/2001 vp).

Neuvosto hyväksyy kunkin jäsenvaltion ehdotusten mukaisesti laaditun luettelon jäsenistä ja varajäsenistä (305 artikla). Suomen valtuuskuntaan toimikaudella 2010–2015 kuuluu edelleen myös yksi kaupunginjohtaja.

Tammikuussa 2010 päättyi alueiden komitean neljäs toimintakausi. Toimintakauden vaihdos on tarjonnut mahdollisuuden niin menneen toiminnan arvioinnille kuin tulevan kehityksenkin luotaamiselle. Jo tätä ennen, 21. ja 22.4.2009 oli alueiden komitea 15-vuotisen olemassaolonsa johdosta hyväksynyt tehtäväkenttäänsä koskevan julki-lausuman (CdR 56/2009). Sen toimintaideaksi asiakirjassa ilmaistiin erityisesti seuraava:

”Tahdomme, että ’moninaisuudessa yhtenäinen’ unioni voisi globalisoituneessa maailmassa hyödyntää täysipainoisesti alueellista, kulttuurista ja kielellistä moninaisuuttaan, joka on sen vahvuus ja rikkaus ja johon kansalaisten identiteetti perustuu. Osallistumme unionin demokratian ja kansalaisuuden toteuttamiseen ja edistämme niihin liittyviä arvoja. Olemme myös panoksellamme mukana perusoikeuksien täytäntöönpanossa ja vähemmistöjen suojelussa.”

Merkittävää on tuossa asiakirjassa esille nostettu komitean asiantuntijarooli: ”Ehdotuksemme perustuvat alue- ja paikallisviranomaisten kokemuksiin ja asiantuntemukseen, tahojen, jotka useimmissa tapauksissa vastaavat kyseisten toimenpiteiden toteuttamisesta.”

Monitasojärjestelmän toimintaa on jo muinkin tavoin pyritty saattamaan sellaiseksi, että sen eri osapuolilla olisi samansuuntaiset tavoitteet ja toimenpiteet. Esimerkin tällaisesta tarjoaa toukokuussa 2007 hyväksytty Euroopan unionin alueagenda (Territorial Agenda). Se sisältää strategiset puitteet kaikkien aluekehitykseen vaikuttavien toimijoiden poliittiselle, organisatoriselle ja tekniselle yhteistyölle. Se nojaa alueellisen yhteenkuuluvuuden periaatteen edistämistavoitteeseen ja siinä mielessä myös Euroopan integraation alueellisen dimension kehittämiseksi. Sen kautta pyritään ikään kuin siirtämään uudenlaista kehittämis- ja suunnitteluajattelua alueellisiin governance-rakentei-

siin.²⁹ Euroopan parlamentin 31.1.2008 hyväksymässä mietinnössä alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan seurannasta periaatteeksi on kirjattu vertikaalisesti kokonaisvaltaisen lähestymistavan vaatimus. Se merkitsee hallinnon eri tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) parempaa yhteensovittamista ja yhteistyötä, johon osallistuvat kaikki ne paikalliset ja alueelliset toimijat, joihin asia vaikuttaa, ja kansalaisyhteiskunta (sidosryhmät).

Varsin suuri yksimielisyys vallitsee siten sen suhteen, että desentralisointi on mielekästä ja edesauttaa lukemattomien ongelmien hallinnassa. ”Perustason” voimien herättäminen on ollut menestysresepti vuosisatojen ajan. Desentralisoinnin periaate on saatettava kykeneväksi toimimaan ajan haasteiden mukaisella tavalla. Mutta tätä vaatimusta ei kuitenkaan pidä absolutisoida. Se, mitä varauksia subsidiariteettiperiaatteen suhteen on esitettävissä, pätee myös tässä. Senkaltaisen asteellinen suhde ”pienen” ja ”suuren” tai ”ylemmän” ja ”alemmman” kesken ei kovin yksiselitteisesti sovellu julkisten tehtävien jaon perustaksi valtion ja kuntien kesken. Suurempien ja ylempien yksiköiden toimivaltuudet on jaettavissa mielekkäällä tavalla ottamalla huomioon ne haasteet, joiden edessä niin valtiolliset kuin kunnalliset viranomaiset ovat. Oikeuden harmonisointi, ja tästä seurauksena oleva tietyntaiteinen täytäntöönpanon yhtenäistyminen, on peruuttamaton kehityssuunta. Se on myös välttämätön, sillä julkisen vallan toimin hallittavat ongelmat ovat liki kaikkialla Euroopassa samankaltaisia ja kansalaisten kannalta juuri yhtenäisiä ratkaisuja edellyttäviä.³⁰

Eurooppa-tason vaikutuksen kasvu on siten tosiasia kunta- ja aluetasolle saakka. Kunnallisen itsehallinnon mahdollisuuksiin kriittisesti suhtautuva Hans Peter Bull katsoo (Saksan tilanteeseen perustuen) kuntien joutuvan siirtämään yhä enemmän vastuita ylemmälle tasolle.³¹ Desentralisointi kohtaa siten vasta-aallon. Myös meillä on pidetty esillä vaatimuksia kuntatason traditionaalisten perustehtävien siirtämisestä (esimerkiksi terveydenhuollossa, toisen asteen opetuksessa ym.) maakunta- tai kaupunkiseututasolle. Monitasohallinnon rakenta-

29. Siehr 2009, 77.

30. Bull 2008, 13.

31. Bull 2008, 14.

misessa on edessä monia ratkaisemattomia ongelmia, kun muistetaan keskeinen eurooppalainen toimivaltuuksien jakoa koskeva periaate: subsidiariteetti.

Alueiden komiteaa voi pitää tässä työssä aloitteellisena. Ympäristökysymykset ovat keskeinen esimerkki työsarasta, jossa toimiva monitasohallinto on ensisijainen edellytys tuloksiin pääsemiseksi. Tuoreessa alueiden komitean lausunnossa tätä alleviivataan: ”Seitsemännän ympäristöä koskevan toimintaohjelman mahdollinen sisältö - - - (alueiden komitea) pahoittelee, ettei alueiden komiteaa erityisesti mainita kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa, ja kehottaa varmistamaan, että monitasoisen hallinnon periaatteen soveltamisesta ympäristökysymyksissä tehdään tärkeä osa seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa.”³²

Kansalaisläheisyyden käsite luotiin eurooppalaiseen politiikkaan julkishallinnon nykyisten menettelytapojen puutteiden korjaamiseksi. Kansalaisläheisyyden vaatimuksen taustalla on toive siitä, että kansalaisten elinolosuhteet ja intressit huomioon ottava politiikka takaa parhaiten Euroopan unionin toiminnan laadun ja onnistumisen. Alue- ja erityisesti paikallisulottuvuus liittyy kiinteästi kansalaisläheisyyteen. Keskustelu kansalaisläheisyydestä EU:n tasolla ei kuitenkaan poikkea tarpeesta käydä samaa keskustelua kaikilla hallinnon tasoilla. Demokratian perinteisiä toimintatapoja kyseenalaistetaan kaikilla hallintotasoilla, ei pelkästään unionin tasolla. Mielenkiintoinen näkemys suomalaisesta näkökulmasta katsottuna onkin, ettei alue- ja paikallisvaltuutettujen osallistumista EU:n demokratiaprosessiin voi käsitellä erillään jäsenvaltioiden hallitusten ja alue- ja paikallishallinnon välistä neuvotteluprosessia koskevista kysymyksistä.

Kansalaisläheinen politiikka merkitsee myös sitä, että kansalaiset pystyvät ymmärtämään päätösten sisällön ja seuraukset, ja että alue- ja paikallistasoille jätetään vapaus valita yhteisön päätösten täytäntöönpanomuodot. Läheisyysperiaate edellyttää, että kaikilla – erityisesti alueellisilla ja paikallisilla päätöksentekotasolla – otetaan käyttöön kuulemismenettelyt. Jos EU:n lainsäädäntöä ei tueta tai sen täytäntöönpano

32. Paikallis- ja alueviranomaisten rooli tulevassa ympäristöpolitiikassa, CdR 164/2010.

on puutteellista, koko toimintajärjestelmä asetetaan kyseenalaiseksi. Siksi tarvitaan uutta, osallistuvampaa päätöksentekoprosessia.

Tiivis ja säännelty alueyhteisöjen kytkentä eurooppalaiseen mielipiteenmuodostukseen ja päätöksentekoon, niin valtionsisäisesti kuin eurooppalaisella tasolla kuuluu luonteenomaisiin tunnusmerkkeihin eurooppalaisessa politiikkaprosessissa. Se eroaa ”klassisista” kansainvälisistä suhteista. Senkaltaiset käsitteet kuin monitasojärjestelmä tai multilevel-governance ovat selkeän päätöksentekokeskuksen puuttumisen johdosta tulleet tilalle ja uusien, ei-hierarkkisten ohjausperiaatteiden muodossa. Muutosta voi kuvata siirtymiseksi kompetenssifederalismin asemesta myötävaikuttamisfederalismiin.

Todellisen monitasoisen hallinnon toteuttaminen Euroopassa on aina ollut alueiden komitean strategisena painopisteenä. Nykyään siitä on tullut hyvän eurooppalaisen hallintotavan edellytys. Tämä näkökohta on kirjattu jo varhain alueiden komitean asiakirjoihin: ”Minkään hallitustason ei tulisi pyrkiä sääntelemään Euroopan kansalaisten elämää kaikilla aloilla, eikä yhteisön tason tulisi poiketa tästä.” (Alueiden komitean lausunto aiheesta: Läheisyysperiaatteesta: Kohti uutta subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoamus, CdR 302/98 fn). Alueiden komitean valkoisessa kirjassa monitasoisesta hallinnosta (CdR 89/2009) tuodaan esiin kyseinen painotus, esitetään selkeitä poliittisia vaihtoehtoja eurooppalaisen hallintotavan parantamiseksi ja suositetaan erityisiä mekanismeja ja välineitä, joita olisi hyödynnettävä unionin päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Siinä yksilöidään suuntaviivoja ja toimintalinjoja, joilla voidaan helpottaa yhteisön politiikkojen suunnittelua ja täytäntöönpanoa kansalaisten eduksi, sitoudutaan kehittämään niitä ja esitetään esimerkkejä hallintovastuun jakamisesta. Alueiden komitean työn merkittävintä osaa on varmasti ollut sen kuvatunkaltainen toiminta kansalaisläheisen Euroopan rakenteen toteutumiseksi. Tällä tavoin se on antanut vahvan panoksen demokratian vahvistamiseksi.

Lisäksi valkoinen kirja on komitean ensimmäinen panos Eurooppa-neuvoston perustaman mietintäryhmän työhön, jonka tarkoituksena on auttaa unionia ennakoimaan pitkän aikavälin (2020–2030)

ongelmia ja vastaamaan niihin tehokkaasti. Valkoinen kirja on osa aktiivista politiikkaa Euroopan rakentamiseksi kumppanuuden pohjalta ja siinä asetetaan kaksi tärkeää strategista tavoitetta: osallistuminen unionin prosessiin ja yhteisön toiminnan tehostaminen. Se, että Euroopan parlamentin vaalit kiinnostavat kansalaisia entistä vähemmän, antaa aiheen ottaa monitasoisen hallinnon periaatteet ja mekanismit poliittisen toiminnan perustaksi.

Valkoiseen kirjaan siteerattu Rooman sopimusten allekirjoittamisen 50-vuotispäivän johdosta 25.3.2007 annetun julistuksen ydin kuvaa myös alueiden komitean tarpeellisuutta: ”On monia tavoitteita, joita emme voi saavuttaa yksin vaan ainoastaan yhdessä. Euroopan unioni, sen jäsenvaltiot ja niiden alueet ja kunnat jakavat tehtävät keskenään.” Alueiden komitean edustaman näkemyksen mukaisesti kunta- ja aluetasolla on keskeinen panos Euroopan talouskehityksessä ja kilpailukyvyssä, samoin kuin Euroopan identiteetin luomisessa. Se on perustamisestaan saakka toiminut kuntien ja alueiden intressien huomioonottamiseksi. Sanottujen tavoitteiden toteutumiseksi Euroopassa on mahdollistettava vapaus monimuotoisempien tavoitteiden ja keinojen huomioonottamiseksi.³³

Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin muutama vuosi sitten hyväksymässä kannanotossa nähtiin tarpeelliseksi kongressin ja alueiden komitean – siis Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin – läheinen yhteistyö subsidiariteetin sekä kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon toteutumisen valvonnassa (Resolution 189 (2004): Towards the introduction of a system of European legal safeguards for local and regional self-government). Sen mukaan alueiden komitea voisi olla mukana kongressin työssä sen seuratessa jäsenvaltioiden kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon tilaa. EU:n alueiden komitea ja Euroopan neuvoston kongressi ovat tehneet keskinäistä yhteistoimintaa koskevan sopimuksen 13.4.2005. Yhteistoimintasopimuksen päätarkekoitukseksi ilmaistaan molemminpuolinen osapuolten pyrkimysten tukeminen paikallisen ja alueellisen demokratian, vallan hajautuksen ja itsehallinnon alueilla Euroopassa, samoin kuin aikaansaatuja pai-

33. The Cahiers of the CoR 2009, 39.

kallisten ja alueellisten toimivaltuuksien takaaminen kansallisten ja Euroopan viranomaisten taholla (European Union, Committee of the Regions – Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe: Cooperation agreement between the Committee of the Regions and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, CG (12) 15). Kongressilla ja alueiden komitealla on yhteistyöryhmä, joka pyrkii edistämään kyseisten kahden tahon yhteistyötä ja välttämään duplikaatioita, kahteen kertaan tekemistä näiden instanssien välillä. Aiemmin alueiden komitean puolelta sen puheenjohtajana oli Risto Koivisto.

Unionin viime vuosien kriittisen vaiheen kuluessa komitean katsotaan saaneen lisää poliittista painoarvoa. Sen uutena strategiana on muodostaa verkostoja, joissa sen jäsenten tieto ja osaaminen kohtaavat. Se voi tarjota komissiolle näkemyksensä jo säädösvalmistelun esivaiheissa.³⁴ Alueiden komitea on erityisesti vahvistanut verkostojaan ja institutionaalista yhteistyötään komission, Euroopan parlamentin, neuvoston, talous- ja sosiaalikomitean samoin kuin kuntia ja alueita edustavien eri maiden järjestöjen, Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressin sekä lainsäädäntövaltaa omaavien alueiden järjestön (REGLEG) kanssa. Komitean työ on muuttunut aiempaa ”poliittisemmaksi”. Poliittisista ryhmittymistä on tullut komitean tahdonmuodostuksen keskeisiä vallankäyttäjiä. Vastaavasti on kansallisten delegaatioiden merkitys vähentynyt, mihin osaltaan unionin laajentuminen on ollut osasyynä.³⁵

Poliittisen roolin edelleenvahvistumista edesauttaa Lissabonin sopimukseen sisältyvä kanneoikeus. Avaako tämä kanteiden tulvan yhteisö säännöstöä koskien, perusteena säännöstön subsidiariteettiperiaatteen loukkaaminen? Arvio kuuluu, että näin ei todennäköisesti käy. Perusteluna tälle on se, että kanneoikeuden olemassaolomahdollisuus toimii eräänlaisena Damokleen miekkana, joka saa aikaan sen, että säännöstön valmisteluvaiheissa komitean näkemyksille osoitetaan paremmin huomiota ja subsidiariteettiperiaate otetaan huomioon

34. Eppler 2005, 620–631.

35. Schmuck 2010, 424.

komiteaa tyydyttävällä tavalla.³⁶ Tällainen näkemys vastaa myös esimerkiksi Suomen valtion kantaa. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti periaatteen (valiokunta käyttää tässä käännoästä toissijaisuusperiaate) poliittisluonteisen ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan painottuvan sisällön vuoksi on soveliasta, että sitä valvotaan ennalta ja poliittisella tasolla, jolloin jälkikäteiselle tuomioistuinvalvonnalle jää vain täydentävää roolia.³⁷

Täyttä tyytyväisyyttä komitean asemaan uudistuksenkaan jälkeen ei vallitse. Alueiden komitean valkoisesta kirjasta monitasoisesta hallinnosta toteutettu kuuleminen osoitti tämän. Kuulemista koskevassa raportissa (CdR 25/2010) tämä todettiin:

”Alueiden komitean vaikutusmahdollisuudet unionin prosessissa ovat edelleen liian heikot. Kuulemisessa ilmaistiin todellisia odotuksia alueiden komitean institutionaalista asemaa ja toimintakykyä kohtaan, jotta se voisi osallistua tehokkaammin unionin prosessiin. Lainsäädäntöprosessin avoimuuden lisäämiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi alueiden komitean on ehdottomasti saatava vastaat mahdollisuudet tutustua neuvoston asiakirjoihin kuin muutkin toimielimet ja päästävä osalliseksi neuvoston työskentelyyn. Lisäksi komitean uusia tehtäviä, jotka liittyvät toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaan ja valkoisen kirjan suositusten toteutumisen seuranta- ja arviointijärjestelyihin, pidettiin tulevaisuuden keskeisinä poliittisina vaikuttamiskeinoina.”

Lissabonin sopimuksessa komitean jäsenmäärän yläraja on 350. Jäsenmäärä vaihtelee maittain 5 ja 24 välillä (Suomella on 9 paikkaa). Paikkamäärän jakautuman ongelma on, ettei se ole oikeudenmukainen väestömäärään verrattaessa. Mahdollisten muutosten tekeminen on kuitenkin äärimmäisen herkkä kiistojen syntymiselle. Komitean kokoonpanoa koskeva päätösvalta on tulevaisuudessa komission tekemän esityksen perusteella ministerineuvostolla (256 a artikla).

36. Delebarre 2008, 46.

37. PeVL 56/2001 vp ja PeVL 38/2002 vp.

Keskeinen perustelu alueiden ja kuntien nykyistä paremmalle muukaan ottamiselle eurooppalaisen tason sääntelyä toteutettaessa on siinä, että alue- ja kuntataso eivät ole pelkästään reagoiva täytöntöönpanotaso, eli eurooppalaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden objekteja. Ne ovat samalla myös integraatioprosessin subjekteja ja takuita menestyksekkään eurooppalaisen rakennustyön toteuttamiseksi.³⁸ Subsidiariteettiperiaatteen puolustaminen ei merkitse kansallisvaltioiden puolustamista. Keskitettyä hallintoa ja kansallisia parlamentteja korostava toimintapolitiikka on kansallisvaltioiden aikakauden perua. Se syntyi kauan ennen yleistä äänioikeutta ja oppivelvollisuutta, aikana, jolloin viestinnän ja tiedottamisen keinot olivat rajalliset. Elämme tänään erilaisessa maailmassa, jonka vaatimuksiin meidän on sopeuduttava. On myös tärkeä peruste: demokratia. Valtiovallan hajauttamisen voi perustellusti katsoa näyttäneen edistävän yhteiskunnan kansanvaltaista osallistumista³⁹ ja olevan jo tästä syystä tukemisen arvoinen, myös ja nimenomaan yhtenäistyvässä eurooppalaisessa säädösympäristössä. Mutta myös tehävien onnistuneesta hoitamisesta vastaamisen edellytysten voi katsoa parantuvan. Mitä useampia vastuullisia on, sitä lähempänä yksittäisiä ongelmia he ovat ja kykenevät näkemään asian tilan paremmin. Kun kaikki eivät reagoi samalla tavoin, on ainakin joillakin mahdollisuus työstää ja testata ratkaisunsa, joiden mukaan muutkin sitten voivat toimia. Jos kuitenkin tällainen ratkaisu menee vikaan, on mahdollinen vahinko vähäisempi ja seuraukset yhteiskunnalle kevyemmät kantaa kuin mitä olisi yhdessä keskitetyssä ratkaisussa.⁴⁰

Kunnat ja kaupungit eurooppalaisen hallintorakenteen täysipainoisempina tekijöinä

Alueiden komitean pääsihteeri Gerhard Stahl on äskettäin kuvannut osuvasti kuntatason aseman muutosta verrattuna parin vuosikymmenen

38. Esim. Mertes 2010, 21.

39. Esim. Sass 2003, 196.

40. Herzog 2005, 100.

takaiseen tilanteeseen: ”Euroopan integraation edetessä tulee politiikan muotoilun hierarkkinen malli, joka on tunnusomaista ulkopoliittisille aktiviteeteille ja jossa vain kansallinen taso edustaa intressejä, korvautumaan hajautettujen hallinnon tasojen suoralla osallistumisella EU:n päätöksentekoprosessiin.”⁴¹ Varsin rohkea ennuste, mutta ei vailla perusteita!

Lissabonin sopimuksella aikaansaadusta kuntien ja alueiden aiempaa paremmasta huomioon ottamisesta huolimatta ei kuntien oikeusasemaa EU:n päätöksentekoprosessissa voi pitää parhaana mahdollisena. EU:n monimutkaisessa päätöksentekojärjestelmässä kunnallinen näkökulma ei välttämättä jatkossakaan tule huomioon otetuksi. Jäsenvaltioiden suuri määrä ja niiden hyvin erilaiset poliittiset järjestelmät ja vastaavasti moninainen komission toimintaan vaikuttamaan pyrkivien toimijoiden määrä ovat vaikeuttavia reunaehtoja. Lisäksi on noussut runsaasti uusia ongelmia, jotka tuovat kunnille suuria vaikeuksia. Sellaisia ovat muun ohella EU:ssa käyttöön otetut monimutkaiset uudet menettelyt, joita kuntien on otettava huomioon (kuten ympäristövaikutusten arviointi, kilpailutusmenettelyt ja palveludirektiivin täytäntöönpano). Myös ympäristön suojelun korkean laatutason noudattamisvelvollisuus yhdistyneenä menettelysääntöksiin ja materiaalsiin rajoituksiin on tällainen. On syytä mainita myös taloudellista hyötyä olevien palvelujen epäselvä erottelu muista palveluista.

Erityisen merkityksellinen kuntien aseman näkökulmasta on kysymys julkisten palveluiden sääntelystä. Tähän saakka tässä on otettu huomioon kunnallisen itsehallinnon erityispiirre. Mutta tämä on vastakkainen eurooppalaisille kilpailukyky- ja kilpailuttamisvaatimuksille. Omavastuista toteutettu palvelutoiminta paikallisella tasolla demokratiaperiaatteen yhtenä ilmauksena on vastakkain EU:n vapaata, läpinäkyvää ja yhdenvertaista kilpailua koskevan oikeutetun intressin kanssa. EU:n komission politiikka on tähän saakka kyennyt toteuttamaan kohtuullisen sovittelun näiden yhtä lailla oikeutettujen, mutta keskenään kilpailevien intressien välillä.

41. Stahl 2010, 427. Ks. samoin Nummela – Ryyänen 1993, 182–184, vrt. Kivinen 1999, 125–126.

Kuntien intressien onnistunut huomioonottaminen Euroopan tason politiikassa edellyttää esille nousevien ongelmien ja kysymysten riittävän ajoissa tapahtuvaa tunnistamista ja analysoimista, jotta kyetään valmistelemaan ratkaisustrategiat tai mahdollisesti tarpeelliset ehkäisytoimet. Tällainen onnistunut toiminta edellyttää alueiden komitean ohella myös kansallisesti kuntien keskusjärjestöjen yhä vahvempaa panostusta eurooppalaisen politiikan tasolla tapahtuvaan seurantaan ja vaikuttamiseen.

Kansanvaltaiseen legitimaatioon perustuva kunnallinen itsehallinto muodostaa valtiorakenteessa omavastuisten toisen pilarin. Kunnat ovat oma, perustuslaillisesti suojattu taso valtion hallinnossa. Ne omaavat myös omat, myös Eurooppa-oikeudellisesti niille kuuluvat toimivaltuudet.⁴² Tämän hetkisen tilanteen perusteella on jopa väitettävissä, ettei kunnallisilla alueyhteisöillä olisi pelättävissä minkäänlaista varsinaiseen itsehallinto-oikeuteen kohdistuvaa uhkaa Euroopan unionin suunnalta. Itsehallinnon poistamista ei kukaan halua, eikä siihen kukaan myöskään pysty.⁴³ Euroopan parlamentti on selvästi korostanut alueellisten ja paikallisten alueyhteisöjen merkitystä.⁴⁴ Olisiko liian pitkälle menevä johtopäätös, jonka mukaan mistään kunnallisen itsehallinnon eroosiosta kuntien vallankäytön näkökulmasta ei enää voisi puhua? Kaikkien eurooppalaisten oikeus vaaleihin osallistumisesta ja ehdokkaaksi asettumisesta omissa kunnissaan tekee mahdolliseksi Euroopan hallinnoimisen – ei pelkästään Brysselistä käsin – vaan varsinaisesti elävästi kunnissa.

Aivan olennainen ja vaille riittävää huomiota jäänyt havainto on siinä, että yhteisöoikeuden voimassaolo on avannut tilaa uusille alueellisille ja kunnallisille aktiviteeteille. Eurooppalainen oikeusjärjestys on laajentanut lainsäädännöllisiä rajoja, joiden sisällä kuntien itsehallinnollisesti hoitamista paikallisista asioista omalla vastuulla on oikeus vastata.⁴⁵

42. Difu-Berichte 1/2009.

43. Frank – Langrehr 2007, 77.

44. Esim. Giorgio Napolitanon raportti 4.12.2002, dokumentti A5 – 427/2002.

45. Frank – Langrehr 2007, 79.

Euroopan neuvosto kunnallisoikeudellisen ajattelun uudistajana

Euroopan neuvoston merkitys sen 47 jäsenvaltion kansanvaltaisen kehityksen edistäjänä on vahvistunut viime vuosina. Sen laatimat peruskirjat⁴⁶ ja suositukset luovat yleisen oikeudellisen alueen, joka on yhä yhtenäisempi demokraattisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti. Tätä kautta maille tulee helpommaksi myös toimiminen yhteistyössä muilla alueilla, erityisesti vaikeammilla kuten terrorismin torjunnassa, bioeettisissä kysymyksissä ja ympäristönsuojelussa.⁴⁷ Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymillä suosituksilla ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta, ainoastaan ”moraalinen” auktoriteetti. Ne nimittäin heijastavat Euroopan hallitusten kollektiivista asennetta niiden kysymysten suhteen, joita suositukset koskevat. Niiden tämänkaltaisen vaikuttavuus jäsenvaltioiden suuntaan on ollut todettavissa.⁴⁸

Kunnallinen itsehallinto on demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja. Esimerkiksi Ralf Dahrendorf on uuden vuosituhannen politiikkaa hahmotelleessa kirjassaan katsonut, että kuntien autonomia on yksi demokratian vahvimista tuista.⁴⁹ Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille niiden periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä. Siksi yhtenä sen keskeisenä toiminta-alueena on kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon vahvistaminen. Tässä tarkoituksessa se on hyväksynyt vuonna 1985 peruskirjan, jonka sisältönä

46. Euroopan sosiaaliperuskirja (ETS No. 35), Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (ETS No. 122), Euroopan alue- ja vähemmistökielten peruskirja (ETS No. 148) ja uudistettu sosiaaliperuskirja (ETS No. 163). Kuntanäkökulmasta merkittäviä ovat myös eurooppalainen maisemayleissopimus (2000) ja Euroopan kaupunkiperuskirja (2008).

47. Benoit-Rohmer – Klebes 2005, 85.

48. Benoit-Rohmer – Klebes 2005, 108–109. Vrt. kuitenkin Kivinen 1999, 162: ”Euroopan neuvosto EN, joka on Euroopan teoriassa demokraattisten maiden kansallisten parlamenttien (ei EU:n) yhteistyöelin, oli yhtä hampaaton hyväksyessään Venäjän jäsenekseen, kuten Suomi ja useat muut maat halusivat. EN kuuluu merkitykseltöimpien eurooppalaisten laitoksien joukkoon, ja sen arvovalta nojaa yksin yhteistyön moraaliiin. Pohja putoaa pois, jos se laskee jäsenyyshedellytykset niin alas, että kaikki halukkaat pääsevät mukaan.”

49. Dahrendorf 2003, 118.

on kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen Euroopassa. Peruskirjaan on kirjattu itsehallintoa turvaavat keskeiset periaatteet. Näin peruskirjaa voi luonnehtia arvokkaaksi panokseksi yhteisten eurooppalaisten arvojen suojaamisessa.⁵⁰

Olennaista on kiinnittää huomiota siihen, millaisena peruskirjassa nähdään kunnallinen itsehallinto (*autonomie locale*). Sen mukaisesti kunnallinen itsehallinto ymmärretään valtion rakenneperiaatteena, ei sen sijaan valtion ja kunnallishallinnon vastakkainasetteluperiaatteena. Kaikki kunnalliset alueyhteisöt nähdään täysimääräisinä valtion integroituina osajäseninä, ei sellaisina riippumattomina yhteisöinä, jotka olisivat valtion suuntaan kansalaisten kaltaisessa vastakkainasettelussa. Poliittisesta liberalismista 1800-luvulla noussut käsitys kunnallisesta itsehallinnosta valtiota vastassa olevana yhteiskuntaperiaatteena sisälsi oletuksen eräänlaisesta valtion hallinnosta erillisestä kuntien ”omasta toimipiiristä”, jonka sisältö olisi johdettavissa historiallisesti.⁵¹

Demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan edellytyksenä on, että jäsenvaltioissa on paikallisviranomaiset, joilla on kansanvaltaisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitotapoihin ja -keinoihin sekä voimavaroihin. Ratifioidessaan tai hyväksyessään peruskirjan jäsenvaltion tulee velvoittautua noudattamaan vähintään kahtakymmentä peruskirjan I osassa olevien artiklojen kappaletta, joissa on omaksuttu keskeiset periaatteet edellä mainittujen periaatteiden saavuttamiseksi.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkityksen kannalta lähtökohtaisen ongelman muodostaa sen kompromissiluonteisuus, mikä ilmenee suhteellisen joustavasti muotoiltuina artikloina. Knemeyer on todennut, että peruskirjaan tuli sisällyttää tällainen joustavuus huomioon ottaen kansallisten säännösten ja hallinnollisten traditioiden erot.⁵² Peruskirjan merkitys onkin siinä, että se osoittaa toimivaltuuksien ja kunnan riippumattoman aseman vähimmäismäärän samoin kuin tietynasteisen suojan valtion keskushallinnon puuttumista vastaan. Eu-

50. Knemeyer 1989, 19. Ks. peruskirjan merkityksestä tarkemmin Ryynänen – Telakivi 2006, 38 ja Heuru – Mennola – Ryynänen 2011, 379–383.

51. Galette 1983, 1092–1093.

52. Knemeyer 1989, 18.

roopan neuvoston jäsenvaltioiden oikeudelliset ja poliittiset rakenteet ovat liian heterogeenisiä, että olisi mahdollista päästä täsmällisempään kunnallisen itsehallinnon toimintaperiaatteiden määrittelyyn. Esimerkiksi Ison-Britannian ja Irlannin paikallishallintotaso (local government) on toimivaltainen ainoastaan enumeratiivisesti sille osoitetuissa tehtävissä. Esimerkiksi Tanskassa, Ranskassa ja Irlannissa kuntien hyväksi ei ole perustuslaillista sääntelyä kuntien yleistoimivaltuudesta. Myös kunnan organisaation ja johtamisen suhteen erot ovat edelleen merkittäviä. Jopa kunnallista itsehallintoa tarkoittavilla termeillä on eri vivahteet eri maissa.⁵³

Suomi allekirjoitti peruskirjan (SopS 66/1991) kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksyttyä lain (1180/1991) peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta.

Suomen valtio katsoi, että peruskirja voitiin ratifioida ilman varaumia.⁵⁴ Tämä tosin ilmaistiin hallituksen esityksessä (HE 235/1990 vp.) suhteellisen väljin ilmauksin:

”Kun Suomen lainsäädännössä on omaksuttu suurelta osin peruskirjan periaatteet, on paikallaan, että peruskirja hyväksytään ja että Suomi velvoittautuu omalta osaltaan peruskirjan keskeisiin velvoitteisiin.”

Lausuma on täysin perusteltu, sillä kansainväliset sopimukset velvoittavat eduskuntaa valtionsisäisesti voimaansaattamisesta ja konkreettisesta voimaansaattamismuodosta riippumatta.⁵⁵ Toisaalla todettiin kuitenkin tarve lainsäädännön uudistamiseen:

53. Esim. Behrndt 2003, 60 ja Wollmann 2008 a, 24–25.

54. Harkinnassa tosin oli varauman tekeminen kunnan hallinto-organisaation järjestämisvapauden rajallisuudesta ja valtionosuuksien tehtäväsidonnaisuudesta johtuen. Ks. Suomen Kaupunkiliiton hallituksen pöytäkirja 1.3.1990 ja Nurmi 1990, 19. Modeen katsoi, ettei Suomen järjestelmä täytä 11-artiklan vaatimusta valitusoikeuden suhteen ja että Suomen olisi tullut ilmoittaa, ettei se katso artiklan velvoittavan (Modeen 1988, 51).

55. Scheinin 1991, 298 ja 330.

”Esityksellä ei ole välittömiä organisatorisia vaikutuksia, mutta peruskirjan määräykset muun muassa hallintorakenteista vaikuttavat tulevaisuudessa kuntien sisäisen hallinnon järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön.”

Tällaista peruskirjan merkitystä korostettiin myös kuntien keskusjärjestöjen sisäasiainministeriölle antamissa lausunnoissa. Suomen Kunnallisliiton lausunnossa tämä todettiin seuraavasti:

”Liitto pitää myös tärkeänä, että peruskirja esitetään poliittisen merkittävyytensä vuoksi eduskunnan hyväksyttäväksi. Jatkossa tulee kaikin tavoin huolehtia siitä, että lainsäädäntöä ja hallintokäytäntöä kehitetään peruskirjan asettamien tavoitteiden suuntaisesti kuntien itsehallintoa vahvistavasti ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisäävästi.” (lausunto 14.3.1990).

Suomen Kaupunkiliitto katsoi, että peruskirjaa on syytä pitää pitkälti suuntaa-antavana ja ohjelmallisena. Se asettaa tavoitteita, joihin kunnallishallinnon ja valtion suhteiden järjestelyssä tulisi asteittain pyrkiä. (lausunto 1.3.1990). Lisäksi hallituksen esityksessä viitattiin peruskirjan vaikutukseen kuntien valtionapujärjestelmän kehittämiseen vastaisuudessa.

Konkreettisesti peruskirjan merkitystä tarkasteltiin kuntalain säätämisen yhteydessä. Tätä edellytettiin komitean toimeksiannossa. Valtioneuvoston asettaessa maaliskuussa 1991 kunnalliskomitean, edellytettiin samalla sellaisten säännöshdotusten tekemistä, jotka ”vahvistavat kuntien itsehallinnollista asemaa oman organisaation ja toiminnan järjestämisessä”. Päätöksen taustamuistiossa (sisäasiainministeriön kunta- ja aluekehitysosasto 11.3.1991) todettiin asia selkeästi: ”Lisäksi on tärkeää selvittää, miten liittyminen Euroopan neuvoston kunnallisen itsehallinnon peruskirjaan sekä muut kansainväliset kehitystekijät vaikuttavat meidän kunnallislainsäädäntöömme mukaan lukien mahdollinen tarve tarkistaa Suomen hallitusmuodon kuntien

itsehallintoa koskevia säännöksiä.”⁵⁶ Peruskirjan periaatteita oli jo tätä ennen pidetty esillä sisäasiainministeriön yhteydessä toimineen itsehallintoprojektin työssä. Toisaalla tarkastellaan kunnalliskomitean esitystä, jossa peruskirja sai tarpeellisen huomion.

Hallintovaliokunnan mietinnössä asiaa tarkasteltiin suhteellisen laajasti:

”Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, joka on periaatteessa tuomioistuimessa suoraan sovellettavaa oikeutta myös Suomessa. Peruskirjan määräykset ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä niiden suora sovellettavuus ei juurikaan tule kysymykseen. Peruskirjassa ei ole määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa nykyisen kunnallislain tai uuden kuntalain kanssa. Käsittelyssä oleva uudistus korostaa peruskirjan tavoin kuntien oikeutta järjestää hallintonsa. Sopimuksen merkitystä voidaan arvioida lyhyesti myös siten, että se sisältää eräänlaisen eurooppalaisen kunnallishallinnon tavoitemallin. Tässä suhteessa pohjoismaisella vahvalla kunnallishallinnolla, jossa on myös kehittämistarvetta, voidaan katsoa olevan erityistä annettavaa muulle Euroopalle.”⁵⁷

Peruskirja koskee Suomessa kuntia. Peruskirjan suomenkielisen käännösversion terminologia on jossain määrin hämäävä, kuten edellä on todettu. Itse asiakirjassa käytetään termiä paikallinen itsehallinto. Peruskirjassa ei kuitenkaan tarkoiteta vaikkapa kihlakunnanvirastoja, vaan kunnallista itsehallintoa. Hallituksen esityksessä (HE 235/1990 vp) tämä todetaan näin: ”Siinä on vahvistettu eräitä perustavaa laatua olevia periaatteita valtion ja paikallisen hallinnon yksikköjen eli Suomessa kuntien välisestä suhteesta.” Termiä kunnallinen itsehallinto on käytetty esimerkiksi Ruotsin ja Saksan käännöksissä.⁵⁸ Tässä yhteydessä

56. Ks. Nummela – Ryyänen 1993, 170–171.

57. HaVM 18/1994 vp. s. 3.

58. Erkki Mennola suosittelee peruskirjalle oikeaa tulkintaa haettaessa turvautumaan englannin- tai ranskankieliseen alkutekstiin huonon ja harhaanjohtavan suomennoksen sijasta (ks. Heuru - Mennola - Ryyänen 2001, 269–270). – Samankaltainen vaatimus on esitetty ihmisoikeussopimuksen tulkinnan suhteen.

voi myös viitata siihen ongelmaan, joka aiheutuu Euroopan neuvoston kahden virallisen kielen (ranskan ja englannin) terminologian erilaisuudesta. Olennaisesti erilaisista oikeuskulttuureista nouseva terminologia tuo tulkintoihin omat vivahteensa.⁵⁹

Peruskirja on ohjannut lainsäädännön uudistamista merkittävällä tavoin. Voidaan perustellusti pitää sen merkitystä tärkeänä välineenä kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kehittämisessä kansainvälistä perspektiiviä hyödyntäen. Peruskirja on antanut impulsseja kansallisen lainsäädännön kehittämiseen.⁶⁰ Sen voimaantulon aikaan vireillä oli kunnallishallinnon peruslain, vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain valmistelu. Lakia valmistelleen kunnalliskomitean mietinnöstä (KM 1993:33) peruskirjan merkitys ilmenee selkeästi monin viittauksin. Keskeisimmin uudistustyössä jouduttiin ottamaan huomioon peruskirjan 6 artiklan vaatimus kunnan periaatteellisesta vapaudesta oman organisaationsa järjestämisessä.⁶¹ Lakisääteinen lautakunta- ja virkajärjestelmä oli selkeässä ristiriidassa periaatteen kanssa. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleen valtiosuusjärjestelmän ja sen yhteydessä toteutetun lainsäädännön muutosten kautta luovuttiin pääosin lakisääteisestä lautakunta- ja virkajärjestelmästä samoin kuin alustusjärjestelmästä. Valmisteluasiakirjoissa ei kylläkään peruskirjaan juuri viitata. Kuntalakiin alustusjärjestelmää ei enää sisälly. Ongelmallisen kunnan riittävän oikeussuojan turvaamiskysymyksen voidaan kuitenkin katsoa jääneen huomiotta. Sama koskee 9 artiklan mukaista rahoitusperiaatetta. Sen voimassaolosta ja merkityksestä voi sanoa: sekä että.⁶²

Ihmisoikeussopimuksen osalta perustuslakivaliokunta lausui, että hallituksen esityksessä olevat käännökset eivät ole virallinen osa sopimusta tai voimaansaattamislakia. (PeVL 2/1990 vp.). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota käännöksissä havaittuihin puutteellisiin (Pellonpää 2005, 61). – Peruskirjasta käytettiin myös ennen Suomen siihen liittymistä ja virallista käännoä erilaisia termejä. Modeen käytti termiä ”kunnallisen itsehallinnon kartta” (Modeen 1988, 50). Pöyhönen on puolestaan käyttänyt termiä kunnallissopimus (Pöyhönen 1996). Telakivi käytti termiä itsehallintokonventio (Telakivi 1989, 50).

59. Winkler 2005, 405.

60. Pöyhönen, Finsk Tidskrift 1990, 632 ja Nummela – Ryyänen 1993, 172–182. Kirkinen 1991, 118: ”Peruskirja merkitsee haastetta nuorelle mutta luutuneelle jäsenmaalle Suomelle.”

61. Esim. KM 1993:33, 114–118.

62. Kysymys on ollut esillä jo ennen perusoikeusuudistusta. Oikeusministeriössä valmistui v. 1992 esitysluonnos laiksi Suomen Hallitusmuodon 51 §:n muutta-

Näiden yksityiskohtien - sinänsä merkittävien - yläpuolelle on kuitenkin nostettava peruskirjan periaatteellinen merkitys kunnallisen itsehallinnon sisällön ja alan selkeyttäjänä. Vielä 1990-luvun alussa jouduttiin toteamaan, kuten kunnalliskomitean mietintöön on kirjattu: ”Käsitykset kunnallisesta itsehallinnosta poikkeavat suuresti, mikä on ilmennyt esim. valmisteltaessa hallitusmuotoon otettavia uusia perusoikeuksia.”⁶³ Samalla tavoin oli todennut V. Merikoski jo neljännesvuosisata aiemmin: ”Itsehallinnon käsite on peräti epämääräinen.”⁶⁴

misesta. Tarkoituksena oli antaa esitys eduskunnalle alkusyksyn 1992 aikana. Esitys ei kuitenkaan edennyt valtiovarainministeriön kielteisen kannan johdosta (valtiovarainministeriön kirje oikeusministeriölle 6.10.1992), jossa tältä osin todettiin seuraava: ”Sen sijaan ehdotetun 51 §:n 2 momentin toinen lause, jonka mukaan kunnan tehtävistä säädettäessä on turvattava edellytykset niiden hoitamiseen, tähtää itsehallinnon vahvistamiseen entisestään. Säännös ei koskisi yksinomaan taloudellisia edellytyksiä, vaan perustelujen mukaan lainsäädännön ja sen nojalla annettavien alemmanasteisten säännösten olisi myös jätettävä riittävästi liikkumavaraa kunnalle hallinnon ja toiminnan järjestämisessä. Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä mainittu lause on sisällöltään epämääräinen ja tulkinnanvarainen ja johtaisi käytännössä vaikeuksiin. Arvioitavaksi jää, miten säännöksessä tarkoitettuja edellytyksiä konkreettisissa tapauksissa arvioidaan tai yleensä pystytään arvioimaan huomioon ottaen kuntien erilaiset olosuhteet ja ne eri tavat ja mahdollisuudet, joita on olemassa kuntien tehtävien järjestämiseen ja rahoittamiseen. Asiaan liittyy toisaalta paljolti arvostuskysymyksiä erityisesti silloin, kun asiassa joudutaan arvioimaan kunnan tehtävien – sekä vapaaehtoisten että lakisääteisten – keskinäistä tärkeysjärjestystä, palvelujen järjestämistapaa ja -mahdollisuuksia, kunnan palvelutasoa yms. Käytännössä säännöstä on mahdollista tulkita monella tavoin, myös niin, että mahdollisuudet julkisen hallinnon tehtävien tehokkaaseen ja taloudelliseen hoitoon vaarantuvat. Säännös ei ole myöskään sopusoinnussa niiden hallinnon kehittämistavoitteiden kanssa, jotka tähtäävät toimivallan ja omavastuisuuden lisäämiseen myös kunnallishallinnossa. Valtiovarainministeriön mielestä kyseessä oleva lause olisi poistettava lakiehdotuksesta.” – Tuoreessa valtiovarainministeriön julkaisussa sen sijaan todetaan, että vakiintuneen tulkinnan mukaan myös rahoitusperiaate on perustuslailla suojattu. Tosin myönnetään: ”Nykyään hallituksen esityksissä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on jäänyt liian vähälle huomiolle. Hallituksen esityksissä kyllä arvioidaan esityksistä kuntasektorille aiheutuvat lisäkustannukset sekä valtion ja kuntien osuudet mainituista kustannuksista. Esitykset eivät sen sijaan sisällä arvioita kuntasektorin ja yksittäisten kuntien mahdollisuuksista suoritua mainittujen tehtävien rahoituksesta kuntien muut tehtävät ja kuntatalouden kokonaisuus huomioon ottaen.” Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011, 8.

63. KM 1993:33, 171.

64. Merikoski 1969, 100.

Valtiokeskeisen hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kunnallinen itsehallinto käytännöllisesti katsoen menetti sisältönsä ja suoja rajansa. Kuvaava on kunnallislain kommentaariin vuonna 1965 sisältynyt näkemys:

”Kunnan toimivaltaa ja omaisuutta eivät suojaa erityiset perustuslain säännökset. HM 51 §:stä tosin johtuu, että kunnalta ei ole mahdollista tavallisella lailla ottaa kaikkia tehtäviä, koska kansalaisten itsehallintoperiaatteelle rakentuva kuntien hallinto siinä on vakuutettu. Mutta säännöksen estämättä kunnan tehtäväpiiri voidaan supistaa niinkin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallintotehtävien hoitajana lakkaa. Kun kunta ei ole kansalainen, ei myöskään sen omaisuudella ole HM 6 §:n mukaista perustuslain suojaa.”⁶⁵

Merkittävänä poikkeuksena voidaan pitää eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan vuonna 1990 antamaa lausuntoa (2/1990 vp.). Lausunnossa nähtiin kunnallisen itsehallinnon voimassa olevan perustuslaillisen suojan määrittelyn ja yhdentymiskehityksen välisen suhteen ongelmallisuus:

”Valiokunta katsoo, että yhdentymiskehityksessä on säilytettävä kuntien perustuslaillinen asema nykyisellään. Tämän päämäärän saavuttaminen saattaa edellyttää nykyisten perustuslaillisten säännösten keskeisen tulkintasisällön kirjaamista nykyistä yksityiskohtaisemmin perustuslainsäädäntöön. Yhdentymisprosessissa on myös selvitettävä, vastaako kunnan toimiala kansainvälistymisen vaatimuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma hallinnon ja talouden keskittyminen edellyttää paikallishallinnon toimintaedellytysten vahvistamista. - - -

Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi yksityiskohtaisesti selvittää yhdentymisen vaikutukset kunnallishallinnon toimivuuden ja kunnallisen itsemääräämisoikeuden kannalta.”

65. Kuuskoski – Hannus 1965, 51.

Käyttökelpoisen mallin kunnallisen itsehallinnon yksilöidymmälle määrittelylle perustuslain tasolla olisi tarjonnut paikallisen itsehallinnon peruskirja. Peruskirjan keskeiset artikkelit olisi voitu – eräiden muiden maiden tavoin – ottaa suoraan perustuslakiin. Ongelma on kuitenkin peruskirjan periaatteiden tietty väljyys. Ellei mitään muita muutoksia tehtäisi, jäisi luonnollisesti edelleen eduskunnan valtaan se seikka, ovatko kulloinkin säädettävät lait sopusuhteissa kunnallisen itsehallinnon kanssa vai eivät.⁶⁶

Laki- ja talousvaliokunnan tärkeä lausuma ei kuitenkaan johtanut konkreettisiin toimiin. Seuraavana vuonna asetettu kunnalliskomitea kuitenkin nosti kysymyksen esille ja konkreettisen esityksen muodossa pyrki vaikuttamaan asiaan.

Perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä peruskirjaan tyydyttiin ainoastaan viittaamaan:

”Eduskunnan lausuman mukaisesti on perusteltua yhtenäistää ja ajanmukaistaa kunnallista itsehallintoa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä. Samalla perustuslakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Tätä puoltaa myös Suomen sitoutuminen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (SopS 65 ja 66/1991).”⁶⁷

Jonkin verran yksilöidymmin peruskirjaan viitattiin perusoikeusuu-
distuksen yhteydessä v. 1993:

”Kuntien itsehallintoa turvaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/91). Peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen

66. Ks. kunnan puutteellisen oikeussuojan tarkastelua Harisalo – Rannisto 2010, 126–127 ja sama pohdinta Ruotsin osalta Torngren 2004, 61.

67. HE 1/1998 vp. s. 175. Sama toteamus sisältyi komiteanmietintöön Perustuslaki 2000. KM 1997:13, 311.

mukaisesti. Peruskirjassa edellytetään, että paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa.”⁶⁸

Ehdotetun uudistuksen ja peruskirjan välisestä suhteesta tyydyttiin toteamaan lyhyesti seuraavaa:

”Ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät siten itsessään määritä sitä, miten kustannustenjako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.”

Samassa yhteydessä (HE 309/1993 vp.) todettiin vielä, että ehdotuksella ei ole tarkoitettu muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia, jotka on vahvistettu hallitusmuodon 50 ja 51 §:ssä.

”Hallitusmuodon kyseisten säännösten on vakiintuneesti katsottu antavan kunnalliselle itsehallinnolle suojaa myös lainsäätäjää vastaan. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella voidaan katsoa, että perustuslain suojaa nauttivat ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta.”

Peruskirjan voimaansaattamisen jälkeen edellä siteerattu, 1960-luvulla esitetyn sisältöinen näkemys kunnallisesta itsehallinnosta ei enää ole

68. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp.)

mahdollinen. Peruskirja sitoo myös lainsäätäjää. Peruskirjan 1 artiklan mukaisesti nimittäin sopimuspuolet sitoutuvat seuraavien artiklojen noudattamiseen tämän peruskirjan 12 artiklassa määrätyllä tavalla ja siinä määrättyssä laajuudessa. Tämän noudattamiseen on myös Suomen lainsäätäjä sitoutunut, kuten esim. perusoikeusuudistuksen edellä siteeratusta valmisteluaineistosta ilmenee. Peruskirjan 2 artikla määrää itsehallinnon lainsäädännöllisestä perustasta: ”Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa.” Näin siis lainsäätäjä ei voi – Kuuskosken ja Hannuksen esittämän tulkinnan mukaisella tavalla – enää supistaa kunnallista itsehallintoa niin paljon että sen käytännöllinen merkitys supistuisi tai peräti lakkaisi.⁶⁹ Kyse on merkittävästä itsehallintoajattelun muutoksesta ja itsehallinnon sisällölle tulleesta turvajärjestelystä. Toinen asia tietysti on, että kunnallisen itsehallinnon rajat eivät uudessakaan tilanteessa ole täysin riidattomat ja selkeät. Rajankäyntiä joudutaan edelleen tekemään tulkinnallisissa kysymyksissä. Tätä ongelmaa kuitenkin lieventää se, että Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi antaa suosituksia siitä, miten peruskirjan artikloja on tulkittava. Se toteuttaa myös jäsenvaltioiden kunnallisen ja alueellisen demokratian monitorointia ja antaa sen perusteella suosituksia. Näiden vaikutukset ovat kuitenkin rajallisia, sillä oikeudellisesti ne ovat jäsenvaltioille osoitettuja suosituksia.

Suomi on Euroopan neuvoston peruskirjojen ja suositusten noudattajana hyvässä maineessa. Suomen sanotaan kunnioittavan esimerkillisesti ja huolellisemmin kuin mikään muu maa sitä, että sen lainsäädäntö on yhdenmukainen Euroopan neuvoston peruskirjan (Council’s Statute) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.⁷⁰ Kysymys kuuluu, päteekö tämä myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteiden ja kansallisen lainsäädäntömmen väliseen suhteeseen. Edellä on tässä voitu osoittaa joitakin kritiikille alttiita kohtia.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan artiklat ovat monilta osin suhteellisen väljiä ja erilaisten kansallisten traditioiden mukaisia vaihtoehtoja mahdollistavia. Peruskirjaa täydentävät lukuisat enemmän

69. Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, 271.

70. Benoit-Rohmer – Klebes 2005, 116

kunnallisen toiminnan yksityiskohtiin menevät suositukset. Lisäksi annetaan peruskirjaa täydentäviä lisäpöytäkirjoja.⁷¹ Ne yhdessä muodostavat hyvän eurooppalaisen kunnallisen itsehallinnon periaatteiston, jonka täytäntöönpaneminen edellyttää muodollis-juridista noudattamista pidemmälle menemistä, peruskirjan hengen toteuttamista. Niiden perusteella voidaan esittää vaatimus itsehallintoystävällisestä kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja valtiollisista toimista. Peruskirja velvoittaa Suomea kehittämään kunnallishallintoa ja -taloutta koskevaa lainsäädäntöään peruskirjan mukaisesti siltä osin kuin se osoittautuu tarpeelliseksi.⁷²

Voidaan kuitenkin sanoa, että Suomessa ei ole riittävästi hyödynnetty Euroopan neuvoston suosituksia ja niissä esitettyjä periaatteita.⁷³ Peruskirjan luonteisten oikeudellisten asiakirjojen suhteen pätee mielenkiintoinen ero suomalaisen ja mannereurooppalaisen tulkintatradition välillä. Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin oikeus ymmärretään ihmisen työn tulokseksi. Oikeus on, kuten sitä kutsutaan, positiivinen. Mutta ennen muuta katolisissa maissa on oikeudellisilla periaatteilla tärkeämpi asema. Oikeus on luonnollista ja luonnonoikeuden periaatteita lainsäätäjä ei voi vahingoittaa. Tästä johtuu vaikutuksia tulkintaperiaatteisiin. Suomalaisessa laintulkinnassa suuren arvon saavat lain esityöt. Katolisissa maissa tilanne on toinen. Esityöt eivät näyttele samanlaista osaa. Ne ovat huomattavasti vähäisemmässä merkityksessä eivätkä sido tuomioistuimia. Lain tarkoitus, tavoite on ratkaisevassa merkityksessä tuomioistuinten tulkinnassa. Tämänkaltaisen muutos tulkinnassa on voittamassa alaa myös Pohjoismaissa EU-oikeuden merkityksen kasvun myötä.⁷⁴ Sama johtopäätös on todettavissa myös Euroopan neuvoston normiston, kuten paikallisen itsehallinnon peruskirjan suhteen. Siksi sen suhteellisen väljästi muotoiltuja artikloja on tulkittava yhteydessä siihen tavoitteeseen, joka peruskirjalla on. Ne on kirjattu suhteellisen selkeästi peruskirjan johdanto-osaan. Johdan-

71. Tällainen on lisäpöytäkirja oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan (ETS nro. 122), joka Suomessa saatetaan voimaan lailla (HE 26/2011 vp).

72. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, 46.

73. Ryyänen – Telakivi 2006, 194–195 ja Niemivuo 2005, 205 ja 217.

74. Stjernquist 2000, 17–18.

to-osan tässä mielessä ehkä keskeisin kohta on kappale, jossa todetaan peruskirjan allekirjoittaneiden Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden korostavan, ”että tämä edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden”.

Ehkä merkittävin kysymys, joka peruskirjan kuvatun joustavuusperiaatteen johdosta on jäänyt avoimeksi, koskee kunnallisen itsehallinnon oikeussuojaa: onko kunnallisella itsehallinnolla perusoikeusluonteinen suoja. Tällaisen olemassaolo tarkoittaisi sitä, että kunnalliselle itsehallinnolle alkuperäisesti osoitettu alue olisi samalla tavoin suojattu valtion taholla huomioon otettavaksi kuin millainen koskee yksilön suojattua vapausaluetta. Oikeus koskisi kunnan asukkaiden kollektiivista oikeutta, mikä nojaa viime kädessä kansansuvereniteettiin ja saa alueyhteisön oikeushenkilöllisyydessä oikeuden omaajan. Tällainen perusoikeusluonne erottaa itsehallinnon laadullisesti pelkästä yhtenäisvaltiollisen vallankäytön desentralisoinnista. Koska paikalliset itsehallinnot eivät johda oikeuttaan itsehallintoon valtiosta, vaan asukkaiden yhteisöstä, voivat ne olla perusoikeuksien omaajia valtion suuntaan.

Kuvatunlaajuinen itsehallintonäkemys menee pidemmälle kuin traditionaalinen, itsehallinnon institutionaalisen suojan käsite tekee.⁷⁵ Paikallisen itsehallinnon ankkurointi kansansuvereniteettiin ja paikallisen väestön perusoikeuksiin nostaa tarpeen arvioida paikallisväestön itsehallinnon esivaltioillista luonnetta. Kunnallisen itsehallinnon ”alkuperäisestä” olemassaolosta on keskusteltu runsaasti. Tällainen luonnehdinta itsehallinnosta on myös kirjattu moniin kunnallislakeihin (esim. Baijerin osavaltion perustuslain 11 artiklan 2 kappale). Kysymyksiä kunnan alkuperäisyydestä ja itsehallinto-oikeuden olemisesta ”luonnollista oikeutta” voi tietysti pitää toisarvoisina. Joka tapauksessa voi esimerkiksi Suomen osalta todeta, että perustuslaki (vuoden 1919 Suomen Hallitusmuoto) ei kuntia perustanut vaan edellytti niiden

75. Ks. Küpper 2002, 169, joka katsoo unkarilaisen perustuslakidogmatiikan menevän tässä pidemmälle kuin esimerkiksi saksalainen, joka puolestaan pitää kunnallisen itsehallinnon suojaa pelkkänä institutionaalisena suojana.

olemista ja teki kunnan asujamiston itsehallinto-oikeuden kosketuskohdaksi.⁷⁶ Ajallisesti esivaltioillisen kunnallishallinnon olemassaoloa eivät historialliset tosiasiat kuitenkaan kaikkialla, kuten esimerkiksi Unkarissa vastaa. Kuntajärjestelmän luominen ei historiallisesti tapahtunut alhaalta ylös, vaan ylhäältä alas.⁷⁷

Kansansuvereniteettiin ankkuroituminen asettaa paikallisen itsehallinnon samalle tasolle valtion kanssa: molemmat alueyhteisöt ovat suvereenin ilmauksia antaa itselle poliittinen järjestys. Ne eivät siksi ole vastavuoroisesti supistettavissa, vaikkakin valtiolla on laajemmat toimivaltuudet. Valtion ylempi organisointi on välttämätöntä, koska valtion ja paikallisten itsehallintojen alue- ja henkilöstövallalla on samoja kohteita ja sen vuoksi ne on erotettava toisistaan. Täsmällisempi rajaaminen koskee ylemmän yksikön, valtion alueellista hierarkiaa, jolle eurooppalaisen tradition mukaisesti kuuluu kompetenssikompetenssi. Tämä rajausta toteutuu ennen muuta täsmällisellä sellaisten paikallisten asioiden määrittelyllä, jotka kuuluvat itsehallintoyhteisöille.

Kunnallisen itsehallinnon suojan testin muodostaa kysymys kunnan olemassaolon suojasta. Kesällä 2011 vireille saatetun kuntarakennemuutoksen valmistelun yhteydessä on esitetty valtiovarainministeriön taholta, ettei koko maata koskeva kuntarakenteen muuttaminen olisi vastoin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa. Tässä on nojattu vuodelta 1997 olevaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon, joka annettiin kuntajakolain uudistamisen yhteydessä. Tietyntyylinen epäselvyys asiassa vallitsee, minkä vuoksi kysymys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan rajoista olisi ehdottomasti tullut käsitellä perustuslain uudistuksen yhteydessä, mitä esimerkiksi tämän kirjoittaja on tuonut esille. Kuvattu käsitys kunnan suojasta nojaa, kuten edellä on todettu, vanhaan Weimarin tasavallassa kehitettyyn Carl Schmittin ajatteluun, käsitykseen ns. institutionaalisesta suojasta. Sen mukaan itsehallinto edellyttää, että ylipäänsä on oltava kuntia, mutta pelkistettynä sanottuna riittää kunhan niitä on edes jonkin verran. Näkemys ei ota huomioon kunnallisen itsehallinnon sisällölle aiempaa vahvemmin painoa antavaa demokratia-aspektia. Kansalais-

76. Samoin Hallberg 2006 ja Maurer 1995, 1042.

77. Küpper 2002, 169.

ten itsehallinnon muodossa toteutettavalla kuntien itsehallinnolla on oltava myös tosiasialliset toteutumisen mahdollisuudet, ei pelkästään muodolliset rakenteet.⁷⁸ Siksi institutionaalisen suojan käsite on hylätty uudemmassa mannereurooppalaisessa ajattelussa, joka on ollut keskeisenä perustana myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaa laadittaessa. Peruskirjan sanamuodostakin, sen 3 artiklasta asia on todettavissa. Siinä käytetään nimenomaan termiä ”oikeus”: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Jos kunta vastoin sen asukkaiden tahtoa voitaisiin milloin tahansa lakkauttaa, olisivat sanotut oikeudet vailla mitään merkitystä. On myös muistettava länsimaisen oikeusajattelun keskeinen näkemys vallitsevien oikeusolojen nauttimasta suojasta. Niitä on tietysti voitava muuttaa, mutta muuttaminen edellyttää aina hyväksyttäviä, laissa säädettyjä perusteita. Niin on asian oltava myös asukkaiden itsehallintoyksikön, kunnankin suhteen. Kunnat valtiokoneistosta erillisinä itsehallintoyksikköinä ovat eri asemassa hallintorakenteita koskevia ratkaisuja tehtäessä kuin valtion omat elimet. Nämä seikat näyttävät kaavamaista kuntarakennemuutostusta suoritettuna valmistelun alkuvaiheessa, ainakin ulkopuolisen silmin, jääneet tiedostamatta.

78. Jo 1960-luvun kuntauudistuksen suunnitelmien johdosta tuotiin kyseinen seikka esille. Ks. esim. Holopainen 1969 a: ”Omasta puolestani pidän tärkeinä niitä näkökohtia, joita on esitetty kuntauudistusta vastaan. Kunnallisen itsehallinnon perustekijöihin kuuluu hallinnon ja väestön saattaminen välittömään kosketukseen toistensa kanssa, paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden tunteminen ja huomiointo ja kunnallisten viranomaisten asiallinenkin vastuunalaisuus hallinnosta paikallisille asukkaille, kuten Kekkonen on eräässä yhteydessä v. 1940 todennut. Tässä mielessä kuntauudistus äärimmäisessä ulottuvuudessaan toteutettuna, vaikka se olisikin HM:n mukaan mahdollinen, merkitsee ainakin aluksi olennaista ja ehkä arveluttavaakin muutosta perinteellisen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Erittäin merkittävä näkökohta on myös se, että kuntauudistus ainakin alkuvaiheessaan saattaa merkittävästi huonontaa niiden kuntalaisten asemaa, jotka asuvat toisiin kuntiin yhdistettävien kuntien alueella ja joutuvat uudistuksen jälkeen muodostettavien suurkuntien laita-alueelle. Näihin näkökohtiin olisi uudistusta suoritettaessa kiinnitettävä vakavaa huomiota.”

15. MIKÄ KUNNALLISEN ITSEHALLINTOMME TOTEUTUKSESSA ON OMAPERÄISTÄ?

Hallintokulttuurin merkitys

Suomen hallintokulttuurissa katsotaan olevan paljon ainutlaatuisia piirteitä. Tässä näkemyksessä ei sellaisenaan ole mitään virheellisyyttä, sillä jokaisen maan hallintojärjestelmä (samoin kuin kuntajärjestelmä) on omanlaisensa, uniikki.¹ Suomalainen hallinto on eronnut muun muassa kansainvälisen hallinnon keskustelun hallintoteoreettisista malleista. Suomalaista hallintoa ei pätevyyden näkökulmasta voi samaistaa byrokratiaan tai tehokkuuden ideologiaan perustuvaan uuden julkisen johtamisen malliin, jonka mukaisesti julkista hallintoa on kehitetty länsimaissa vuosituhannen taitteessa. Suomalaisen hallinnon ainutlaatuisia piirteitä ovat olleet muun muassa hallinnon reviiriristiriidat, ammattikuntainen osaaminen ja juristien aseman vahvuus. Myös monet hallinnon kehittämiskysymykset näyttävät ratkaisemattomilta. Poliittisten virkanimitysten ja pätevyyden ristiriita on yksi ratkaisematon ongelma. Johtamisen pätevyyden kehittämisestäkin on keskusteltu yli viisikymmentä vuotta.²

1. Lidström 1995, 95. Esim. Hannus – Hallberg 1991, 311: ”Niin hyvin kunnallisen parlamentarismien kuin enemmistövallankin järjestelmät olisivat kuitenkin meille kunnallishallinnossa niin vieraat, ettei niihin liittyviä kysymyksiä edes katsottu uutta kunnallislakia valmisteltaessa olevan syytä lähemmin ryhtyä selvittämään.”
2. Stenvall 2000.

Mitä sitten tarkoitetaan hallintokulttuurin käsitteellä. Termi ei ole täysin yksiselitteinen, vaan sille voidaan antaa useampia eri määrittäyksiä³:

- Hallintokulttuuri laajemmassa mielessä on tunnistettavissa oleva, aikakausien yli ja tietyn määritettävissä olevan yksikön (kuten kansakunnan) sisällä pysyvä käyttäytymismalli ja/tai organisatorisia muotoja ja periaatteita sisältävä kokonaisuus.
- Hallintokulttuuri on myös yhteiskunnassa vallitsevien julkista hallintoa koskevien relevanttien mielipiteiden, käsitysten, arvojen kokonaisuus.
- Hallintokulttuuri voi tarkoittaa myös julkisessa hallinnossa tyypillistä, läpikäyvää orientoitumismallia.
- Hallintokulttuuri voi merkitä myös organisaatiokulttuuria, siis tiettyä hallintoa koskevia arvoja, orientoitumisia ja käyttäytymismalleja.

Hallintokulttuurille on tyypillistä tietty stabiilius. Säännönmukaisesti se muuttuu vain pidemmän aikakauden kuluessa.⁴ Hallintokulttuuri kehittyy ennen muuta hallintokäytännön myötä. Hallintokulttuuri on kuitenkin enemmän kuin pelkkä hallintotoiminnan tyyli ja jotain muuta kuin hallinto-oikeus. Oikeusvaltiollisessa hallinnossa hallintokulttuuri voi kehittyä ennen kaikkea siellä, missä hallinnolla on käytössään liikkuma-alaa päätöksenteolle ja toiminnalle.⁵ Hallintokulttuurin voi tämä ominaisuus huomioon ottaen katsoa käsittävän kaikki ne tekijät, jotka säilyvät yli erilaisten hallitusvaihdostenkin. Tiivistetysti hallintokulttuurilla voidaan ymmärtää sellaista yhteiskunnassa vallitsevaa mielipiteiden, käsitysten ja arvojen kokonaisuutta, joka kohdistuu poliittiseen järjestelmään. Tämä vastaa runsaasti siteerattua Otto Mayerin hallinto-oikeuden oppikirjansa 3. painokseen vuonna 1924 kirjoittamaa esipuhetta: Mitään merkittävämpää uutta lisättävää sitten vuosien 1914 ja 1917 ei ole - - - Valtiosääntöoikeus vanhenee,

3. Esim. Jann 2000, 330–331.

4. Wallerath 2000, 358.

5. Czybulka 1996, 91.

hallinto-oikeus pysyy. Kuitenkin painosten kirjoittamisen välille oli ajoittunut niin keisarikunnan kukistuminen kuin vallankumouskin.

On kuitenkin paikallaan viitata yhteen hallintokulttuuria muuttavaan seikkaan, ja merkittävään sellaiseen. Kysymys on käsityksistä hallinnon ympäristön suhteen, jotka ovat alituudessa muutoksessa. Sosiaalisina systeiminä hallinnot täyttävät kaikki avointen sistemien tunnusmerkit. Ne ottavat vastaan jatkuvasti uusia impulsseja ja kytkevät ne kulloinkin erilaisiin intresseihin, joita systeemiin kiinnittyy.

Kun verrataan anglosaksista, erityisesti brittiläistä hallintokulttuuria suomalaisen, mannereurooppalaisen tradition perustalle syntyneeseen hallintokulttuuriin, on havaittavissa selkeä erottava tekijä. Brittiläistä hallintokulttuuria on kuvailtavissa jo 1980-luvulla, ennen uuden julkisjohtamisideologian syntymistä, joustavaksi hallintokulttuuriksi. Uusi hallinnon ohjauslogiikka asettui vastakkainasetteluun vanhan hallintokulttuurin suhteen. Otettiin käyttöön sopimusmenettelyjen kirjo, jokainen viranomainen sai erilaisen kohtelun, suhteet ovat ristiriitaisia, käytetään positiivisia ja negatiivisia sanktioita ja avointa kilpailua. Skandinaavista ja suomalaista hallintokulttuuria voi vielä 1980-luvulla luonnehtia yhteistoiminnalliseksi kontaktikulttuuriksi⁶. Kuten edellä on todettu, valtavirran mukaisen hallinnonuudistuskonseptin taustana oli näkemys legaalis-byrokrattisen hallintoa koskevan ohjauksen muuttamisesta taloudelliseksi ohjaukseksi.⁷

Julkisen hallinnon 1990-luvulta lähteneen hallinnonuudistuksen takana on kunnianhimoinen käsitys hallintokulttuurin muuttamisen tarpeellisuudesta. Sellainen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman perinteisten näkemysten ja käsitysten arvon kyseenalaistamista. Hallintokulttuurin muuttaminen ottaa aikaa, siihen on ”kasvettava”. Kulttuurin muuttaminen reformin päämääränä on sen vuoksi kovin vaativaa. Jopa hallinnon uudistajien käsitystä kauttaaltaan rationaalisesti toimivasta hallinto-organisaatiosta voidaan pitää ”irrationaalisena”. Sama pätee perustellusti sellaisiin laaja-alaisiin hallinnonuudistusprosesseihin, joiden tulee samalla muuttaa hallinto-organisaation kulttuurista taustaa.⁸

6. Näin Jann 2000, 347.

7. Wallerath 2000, 351.

8. Wallerath 2000, 378.

Kunnallishallinnon uudistamishankkeissa uusi julkisjohtamissideologia, julkisen valinnan teoria ja monet muut kansainväliset kehityspiirteet on erityisellä tavalla pyritty yhdistämään suomalaisen kunnallishallinnon piirteisiin ja Suomen muihin erityisolosuhteisiin. Kansallisilla arvoilla, hallintokulttuurilla ja näistä voimansa saavilla ajatuksilla ja tavoitteilla on siten oma merkityksensä myös hallinnon uudistuksia suuntaavina tekijöinä.⁹ Kysymys siitä, onko niiden painoarvo jäämässä liian vähäiseksi, vaatii oman huomionsa.

Vertailun ongelmallisuus

Suomalaisen kunnallisen toiminnan vertaamista muiden maiden järjestelmiin vaikeuttaa sama perusongelma kuin yleensä julkisen sektorin kansainvälistä vertailua koskee: se on metodisesti erittäin vaikeaa. Vaikka tutkisi kuinka pientä oikeudellista ilmiötä hyvänsä, oikeusvertailussa tulee huomioida systeemi kokonaisuudessaan. Eräänä tyypillisenä piirteenä vertailevalle oikeudelle on pidetty sen deskriptiivisyyttä. Myös sääntöjen historiallinen tausta on tunnettava.

Väitetään, että vertailun onnistuneisuus on sidoksissa käytettävissä olevien käsitteiden analyttisyyteen. Tältä kannalta onnistumisen mahdollisuudet kuntajärjestelmien vertailussa vaikuttavat jo etukäteen huonoilta. Monet suomalaiset käsitteet eivät tule ymmärretyiksi samalla tavoin. Tästä syystä oikeusvertailu edellyttää avoimuutta ja kunnallisoikeuteen kohdistuessaan erityisesti, koska kunkin maan historia ja oikeusperinne, mistä hallinto ja sen oikeudellinen sääntely ovat kehittyneet, ovat muotoutuneet ainakin tähän asti varsin itsenäisesti.¹⁰ Erityisesti kunnallisen itsehallinnon eri muodot ovat yhä edelleen suuressa määrin riippuvia rakenteeltaan ja toiminnaltaan kunkin maan historiallisesta kehityksestä, valtiorakenteesta ja taloudesta. Niinkin

9. Haveri 2000, 11.

10. Kuusikko 2000, 52–53; ks. Breuer 2003, 272: Eristäytynyt ”oman” hallintoa koskevan sääntelyn ja siitä johdettujen totuttujen hallintotoimintojen tarkastelu johtaa helposti kansalliseen kapea-alaisuuteen, jolloin reaalisesti olemassa olevat vaihtoehdot ulkomailta jäävät täysin huomiotta.

kriittisesti voidaan vertailuun suhtautua, että olisi mahdollista tehdä vain joitain enemmän tai vähemmän subjektiivisia havaintoja tai arvioita keskeisimmistä kohdista, silti ehkä tavoittamatta olennaisinta.¹¹

Monissa kansainvälisissä vertailuissa pidetään pohjoismaista kunnallista itsehallintoa ainutlaatuisen vahvana. Esimerkiksi Hellmut Wollmann on neljän kunnallishallinnon erityyppisen toteutuksen (Ruotsin, Saksan, Englannin ja Ranskan) vertailussa arvioinut niitä viiden eri tekijän suhteen: alueellisten, poliittisten, toiminnallisten, organisaatio-henkilöstöllisten ja taloudellisten profiilien perusteella. Tässä luokittelussa Ruotsi nousee kärkeen, Saksan ja Ranskan seurattessa seuraavina. Englannin kunnallishallinto jää vertailussa viimeiseksi. On tosin huomattava, että Ruotsikaan ei saa korkeinta (very strong) arviota muussa kuin taloudellista profilia koskevassa kriteerissä.¹²

Eittämättä pitää paikkansa, että ruotsalainen ja sitä lähellä oleva suomalainen kunnallinen itsehallinto omaavat laajan tehtävä- ja vastuualueen. Sen kääntöpuolena on kuitenkin vahva kytkentä keskusvaltion vallankäytöstä riippuvuuteen. Tämä näkyy erityisesti kuntien tehtäväpiirin perinteisesti suuressa lakisääteistetyin osan merkityksessä.¹³

Tältä kannalta katsottuna pohjoismainen kunnallinen itsehallinto ei enää olekaan kovin hyvin eurooppalaista ajattelua vastaava. Tämä on tullut konkreettisella tavalla esille Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressin suorittamassa monitoroinnissa. Peruskirjan ja sitä tulkitsevan Euroopan neuvoston kongressin näkemys kunnallisesta itsehallinnosta on suomalaisesta näkökulmasta katsottuna mielenkiintoinen. Edellä on jo viitattu siihen, että esimerkiksi yksityiskohtaista kuntien lakisääteisiä velvoitteita koskevaa sääntelyä pidetään heikosti

11. Langenfelt 1968, 251. Ks. myös Makkosen kriittinen suhtautuminen, Makkonen 1968, 11. Pihlajamäki 2006, 36: ”Kuntien toiminnan rahoitusjärjestelmien sekä valtion kunnille antaman taloudellisen tuen vertaaminen Suomen ja muiden Euroopan maiden kesken on olosuhteiden ja tehtävien erilaisuuden vuoksi epätarkoituksenmukaista. Se voidaan kuitenkin todeta, että meillä itsehallinnon tärkeänä elementtinä pidetty oma tulovero on harvinaisuus Euroopassa. Julkisen sektorin tehtävistä rahoitetaan sen vuoksi meillä suurempi osuus kuntalaisilta kerättävillä veroilla kuin on tavallista muualla Euroopassa.”

12. Ks. Wollmann 2008, 99. Ks. vertailusta eri järjestelmien kesken Nummela – Ryyänen 1993, 200–215.

13. Rytkölä 1968, 970 ja Holopainen 1988.

yhteensopivana kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvan riittävän vapaan harkinnan kanssa. Tämä ilmaistiin selkeästi esimerkiksi Euroopan neuvoston vuonna 2005 toteuttamassa Ruotsia koskevassa maa-arvioinnissa.¹⁴ Suomen tilanne on tältä osin varsin yhteneväinen Ruotsin kanssa. Meilläkin erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen on lisääntynyt kansalaisten taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva yksityiskohtainen sääntely. Sen kääntöpuolena on kuntien vapaan toiminta-alueen yhä kapeammaksi käyvä ala. Mannereurooppalaisessa itsehallintoajattelussa ja käytännössä¹⁵ tällainen kehitys – kunnallisen itsehallinnon riittävän vapauden kahlitsijana – ei saavuttane kovin suurta ymmärrystä. Erityisesti ns. saksalais-itävaltalais-sveitsiläiselle kunnallisen itsehallinnon toteutukselle olennaisen osan muodostaa vahva perustuslaillinen itsehallinnon suoja. Sääntelyn kasvu ei tosin ole vierasta näidenkään maiden kunnallista toimintaa koskevasti, erityisesti yhdentymiskehityksen johdosta.

Suomalaiselle kuntakeskustelulle tyypillinen huomion kiinnittäminen liki yksinomaisesti palvelutuotantoon (”palveludemokratia”) jättää sivuun ne elementit, joita eurooppalaisessa ajattelussa ja etenkin paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostetaan (3 artikla): kuntien oman omavastuisesti hoidetun tehtäväpiirin merkityksen, riittävän vapauden ja kansanvaltaisuuden vaatimuksen reaalisen toteutumisen. Paikallisyhteisöjen merkitys tältä kannalta on vahvistumassa yhdentymiskehityksenkin seurauksena. Pelkkä palvelujen hoidon ”vastaanottaminen” ja ”riittävään väestöpohjaan” kuuluminen eivät enää riitä.¹⁶

Suomalainen yhteiskunta on aina nojannut eräänlaisiin ”kunnallis-arvoihin”. Itävallan aiempi Suomen suurlähettiläs Wendelin Ettmayer on kirjassaan kuvannut tätä seuraavasti:

”Solidaarisuus, nojaten naapuriapuun, on suomalaisessa ajattelussa syvään juurtunut. Aina Keski-ajalta lähtien on ollut olemassa kyläyhteisön vastavuoroista apua, ’talkooksi’ nimettyä: oli itsestään selvää tarjota vastavuoroista tukea, missä se oli välttämätöntä. Niin suuressa

14. Recommendation 163 (2005) on local and regional democracy in Sweden.

15. Ks. esim. Mann – Püttner 2007, 1019–1020.

16. Mäenpää 2007, 231–232.

määrin kuin hyvinvointivaltio onkin Pohjolalle tyypillinen järjestelmä, ja viime vuosien kriiseistä huolimatta edelleen toimiva, on todettava eräs seikka: solidaarisuuden periaate on selvästi syvään juurtunut. Mutta ihmisiin on myös suoritusajattelu syvään juurtunut. Vasta tämä suoritusajattelu on luonut edellytykset sille, että on olemassa sellaisia palveluja, joita voidaan jakaa.”¹⁷

Olisiko siis yleisesti toisteltu käsitys paikallisen itsehallintomme kansanvaltaisuudesta Ylikankaan sanoin¹⁸ ”silikka myytti, vieläpä sellainen myytti, että vain harvoin tapaa toista yhtä virheellistä makrotason tulkintaa”? Onko siis suomalainen kunta-ajattelu ja käytäntö vieraantumassa sen juurista ja eurooppalaisesta itsehallintoajattelusta? Sellaisesta on selkeitä merkkejä, koska vallalla oleva suuntaus maassamme ei riittävän selvästi havaitse esimerkiksi poliittisen johtamisen, itsehallinnon edellyttämän vapaan liikkuma-alan, alueellisen demokratian ja kuntien oikeussuojan vahvistamistarpeita.¹⁹ Näihin seikkoihin on olemassa arvio arvovaltaiselta taholta, kun Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin edustajat suorittivat Suomen kunnallis- ja aluehallinnon monitoroinnin vuoden 2010 lopussa ja vuoden 2011 alkupuolella ja jättivät asiaa koskevan raporttinsa²⁰ Euroopan

17. Ertmayer 1999, 207.

18. Ylikangas 1990, 8.

19. Heuru – Mennola – Ryynänen 2011, 44–45. Yhden vertailun tarjoaa von Arnimin esittämä määrittely neljästä kansalaislähtöisen kunnallislain tunnusmerkeistä: 1) Valtuuston vaalissa ei ole käytössä jäykkää listaa, vaan flexiibeli vaalilista (oikeus antaa useampi ääni ja mahdollisuus muuttaa listajärjestystä), 2) kunnan johtajaa, pormestaria ei valitse valtuusto, vaan kunnan asukkaat, 3) pormestari on hallinnon johtaja ja samalla myös valtuuston ja sen valiokuntien puheenjohtaja, sekä 4) kuntalaisilla on mahdollisuus siirtää asiakysymyksiä ratkaistavakseen valtuuston asemesta kansalaisaloitteen ja sitovan kansanäänestyksen avulla. Ks. von Arnim 2001, 142 ja sen esittely Ryynänen 2004, 249.

20. Local and regional democracy in Finland. Monitoring Committee. Rapporteur Jean-Louis Testud. The Congress of local and regional authorities, CG/MON(20)7, 22.6.2011. – Monitoroinnin ajankohta ei ollut kovin onnistunut, sillä sen aikana ei luonnollisestikaan ollut nähtävissä pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvien varsin radikaalisti kunnallista itsehallintoa koskevien reformihankkeiden sisältöä ja vaikutusta. Muutoinkin raportti poikkesi esimerkiksi Ruotsia koskevasta raportista syvyydessään ja asioissa, joihin oli kiinnitetty huomiota. Raportin antama kuva Suomen alueellisen ja kunnallisen demokratian tilasta on kovin pinnallinen.

neuvostolle. Toivottavaa on, että monitoroinnin tulokset saavat osakseen niille kuuluvan arvon edessä olevissa lainsäädäntöuudistuksissa ja erityisesti ”Suomen kunnallisessa vallankumouksessa”, jollaiseksi kunta- ja palvelurakennemuutostusta on kuvattu.²¹

Onko omaperäisyysperusteelle erityisesti hallintorakenteen suhteen perusteita?

Kansalaishiinnittymisen on pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisin haaste lähivuosina. Ylhäältä alas hallintovaltion muotoon rakennettu hyvinvointivaltio on menettänyt legitimitettinsä, kun sen keskeinen ominaisuus kansalaisten näkökulmasta – riittävät hyvinvointipalvelut – on kriisiytynyt rahoitusongelmaan. Merkitystä on myös ihmisten muuttuneella ajattelulla ja asenteilla, kuten vähäisemmällä auktoriteettitrukkilla ja lisääntyneellä itsenäisyydellä. Kysymys on merkittävästä haasteesta valtiolle. Miten se siitä voi selviytyä? Tuskin se onnistuu ainakaan entistä tietä: lisäämällä lakeja, uusia julkisia hyvinvointipalveluja ja keskitettyjä ohjelmia. Valtion vanhat hallinta- ja ohjausvälineet ovat menettäneet tehoaan: on luotava tulevaisuuteen sopiva kansallinen hallintamalli ja määriteltävä siihen kuuluvat vastuut uudelleen.²² Tarpeellinen elinvoimaisuuden säilyttäminen ei onnistu niillä samoilla periaatteilla, jotka jakoivat menneenä aikana kasvavaa hyvinvointia kansalaisten kesken. Nyt tarvitaan julkista taloutta, joka tukee ja kannustaa kansalaisia ja alueita heidän pyrkimyksissään ratkaista omia ongelmiaan. Kannustava ympäristö rohkaisee ihmisiä omatoimiseen ongelmanratkaisuun ja palkitseekin siitä. Passivoiva julkinen sektori kehottaa yksilöitä tuomaan ongelmansa julkisen palvelukoneiston hoitoon ja synnyttää vaikutelman, että se on ainoa oikea tapa toimia. Hyvä yhteiskunta ei jätä yksilön vastuulle ongelmaa, jota hänen on mahdoton ratkaista. Mutta tästä ei saa seurata, että kaikille yksilön kokemille ongelmille pitäisi luvata yhteiskunnan toimesta ratkaisu.

21. Juntunen – Leinonen 2007, 40.

22. Tiuhonen 2001, 23.

Valtio tarvitsee tuekseen muita toimijoita. Tämän se on jo joutunut myöntämään ottaessaan käyttöön aiemman keskitetyn suunnitelu- ja normiohjauksen jälkeen ohjelmaohjauksen. Niiden erilaisten ohjelmien, joilla asioita pyritään korjaamaan, lukumäärä on valtava (kuten viime vuosien kansallinen terveysohjelma ja kunta- ja palvelurakennehanke). Yhteistä niille on se, että valtio tunnustaa kyvyttömyytensä yksin selvittää kyseisistä haasteista ja edellyttää muiden toimijoiden sitoutumista omiin tavoitteisiinsa. Muut tahot tarkoittavat ennen muuta kuntia, yksityisiä toimijoita ja kansalaisia. Lissabonin strategia on hyvä esimerkki asiakokonaisuudesta, jossa valtio sitoumuksensa täyttääkseen tarvitsee kuntia ja muita toimijoita. EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet hyväksyivät maaliskuussa 2005 komission ehdottaman tarkistetun Lissabonin strategian. Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämiseksi pyrittiin kahteen tavoitteeseen: entistä voimakkaampaan ja kestävämpään kasvuun sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen. Onnistumisen kannalta keskeisenä tekijänä pidettiin kaikkien hallinnon tasojen parempaa sitoutumista Lissabonin strategian tavoitteisiin. Näennäisestä ”keveydestään” huolimatta näille uusille valtion keskushallinnon käyttämille ohjausmuodoille ominaista on eräänlaisena 1990-luvun hajautuspolitiikan vasta-aaltoona piilevä pyrkimys valtion keskushallinnon ohjausmahdollisuuksien parantamiseen.²³

Tämän yksin toimimisen kyvyttömyytensä ”tunnustaminen” edellyttää kuitenkin valtiolta toimintatapojen muuttamista. Eduskunnan hallintovaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa lausunnossaan tämän valtion uudistumistarpeen havainnut: ”Tehok-

23. Ks. Temmes 2008, 77. – Tähän näennäisesti itsehallintoystävälliseltä vaikuttavan ohjaustavan ongelmallisuuteen (erityisesti kuntien ammatilliseen ohjaukseen ja neuvontaan) on tutkimuksessa kiinnitetty huomiota: ”Valvonnallinen neuvonta on vaara kunnalliselle autonomialle samoin kuin kansalaisten oikeussuojalle. Eräänlaisen soft controllingin muodossa voidaan helposti haudata kuntien omavastuu modernilta vaikuttavan yhteistyö-päällystakin alle ja estää valitusoikeuden turvaava merkitys; jo nyt vaarannetaan kustannusperusteilla oikeusvaltiollinen kontrolli.” (Leisner-Egensperger 2005, 770). – Suomen EU-jäsenyys on myös johtanut keskushallinnon vahvistumiseen ja virkamiesvaltauuden lisääntymiseen. Ks. Raunio – Saari 2006, 64–65.

kaan kuntia tukevan kuntapolitiikan kannalta on tärkeää, että myös keskushallinnossa on uudistautumis- ja kehittämiskykyä.”²⁴

Valtiomuutoksen suhteen Suomen on katsottu olevan vedenjakajalla, josta virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon kautta on valittavissa kaksi vaihtoehtoista uraa: kohti niin kutsutun hajautetun kilpailuvaltion vahvistamista tai metropolivaltiota. Hajautetussa kilpailuvaltiossa pyritään luomaan valtion eri osiin vahvoja seudullisia kokonaisuuksia, joilla katsotaan olevan mahdollisuuksia kilpailla kovenevilla kansainvälisillä osaamismarkkinoilla. Hajautetussa kilpailuvaltiossa omaksutaan alueiden omaehtoinen kehittäminen eli alueiden vahvuuksien löytäminen ikään kuin alueiden sisäsyntyisistä ominaisuuksista. Termillä metropolivaltio puolestaan luonnehditaan hajautetulle kilpailuvaltiolle vaihtoehtoista valtion alueellista muotoa. Metropolivaltio eroaisi hajautetusta kilpailuvaltiosta oleellisesti siinä, että alueellinen tasoittaminen ja sosiaalisten suhteiden tiiviyn periaate saisivat antaa tilaa valtioalueen taloudelliselle järkeilylle. Metropolivaltio tuottaisi Etelä-Suomeen aluerakenteen, joka koostuisi metropolialueesta ja metropolialueen ulkopuolelle haarautuvista suurkehityskäytävistä.²⁵

Suomen poliittista järjestelmää leimaa vahva yhtenäisvaltiokulttuuri.²⁶ Tämä seikka on jarruttanut ja varmaan jarruttaa edelleen radikaaleimpia valtiomuutospyrkimyksiä. Syvälle sisäistetty yhtenäisvaltioajattelu on kuitenkin yhä merkittävämpi este välttämättömälle kansanvaltakehitykselle. Mutta onko aika ajanut ohi yhtenäisvaltiokulttuurista ja sen aikanaan, hyvinvointivaltion rakentamiskaudella tarjoamat vahvuudet menettäneet vaikuttavuutensa? Kysymys on edellä olevaan viitaten aiheellinen, mutta otetaanko sen mukainen selvittämishaaste Suomessa vastaan esimerkiksi perustuslain tarkistustyössä?²⁷

24. HaVM 31/2006 vp. s. 21.

25. Sami Moisio – Antti Vasanen: Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteenä. Tieteessä tapahtuu 3–4/2008 s. 20–31.

26. Pihlajaniemen luonnehdinta on osuva: ”Keskusjohtoinen valtio, heterogeeninen kuntarakenne”. Pihlajaniemi 2006, 34.

27. Yhdentymiskehityksen vaikutuksia monitasohallinnon toimivuuteen on liki kaikissa Länsi-Euroopan maissa 2000-luvulla pidetty myös perustuslaillisina kysymyksinä. Esimerkiksi Itävallassa toteutettiin laajaperusteinen selvitys (Österreich-Konvent) ja Ruotsissa Ansvarskommittén selvitti asiaa laajasti ja sitä seurasi perustuslain uudistusvalmistelu. Saksan liittotasavallan federalismireformi on myös esimerkki tästä.

Tässä suhteessa voi perustellusti olla pessimistinen. Vain kansalaisten sisäistävä ymmärtämys siitä, että monimuotoisuus ja vallan rajoittaminen ovat tärkeitä, myös kansalaisyhteiskuntakehityksen kannalta²⁸, voi muuttaa yhtenäisvaltiollista keskusjohtaisuuttamme. Siinä itsehallinnon idean ja teorian uudelleen löytäminen²⁹ on olennainen edellytys. Mutta tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että kansalaiset voivat myös tämän vaikuttavalla tavalla ilmaista. Edustuksellisessa demokratiassa vaalit auttavat tässä suhteessa vähän eliittien ratkaistessa, ettei tämäntyyppisiä kysymyksiä teemoiteta enempää puolue- kuin vaalipoliittisestikaan.³⁰

Vaatus hallinnon vahvemmassa kansalaisohjauksesta puhuu väistämättä sen puolesta, että on lisättävä vaikuttamistasojen määrää ja siten siis eri hallinnon tasoja (monitasodemokratia). Federalismille perustuva valtiojärjestys tarjoaa kansalaisille yhtenäisvaltiota vahvemmat mahdollisuudet hallinnon toiminnan kontrollointiin ja siihen vaikuttamiseen. Samaa toteuttaa kuntien ja muiden alueyhteisöjen toimivaltuuksien vahvistaminen hajauttamalla modernin valtiollisuuden toimintoja ja mahdollistamalla kansalaisille tähän vallankäyttöön osallistumisen ja vallankäytön kontrolloimisen. ”Checks and balances” vallitsee kaikkialla.³¹ Tällainen hallinnollinen rakenne luo myös perustan sellaiselle poliittiselle aktiviteetille, joka toimii alueellisella tasolla ja kykenee ottamaan kansallisia puolueita paremmin huomioon alueelliset tarpeet.³² Siedentop on tuonut esille vielä yhden tärkeän perusteen.

28. Kuten esim. Offe 2003, 172: Se on yksi demokratian laadun mittari. Samoin myös Koivisto 2006, 108: ”Suomessakin pitäisi astua aimo harppaus kansalaisyhteiskunnan ja itsehallinnon suuntaan, läntisen Euroopan demokratiakäsityksen mukaiseen järjestelmään, jossa kansalaisilla, kunnilla ja maakunnilla on aito mahdollisuus järjestää itse toimintojaan ja olojaan. Alueen oman tahdon tulisi olla keskushallinnon ohjausta vahvempi, sillä alueen asukkaat ovat asioidensa parhaita asiantuntijoita.” Ks. myös Tiihonen 1992, 126: ”Valtio toimii kaikilla elämänalueilla liiaksi kansalaisen puolesta.”

29. Kuten Haveri – Stenvall – Majoinen 2011, 9.

30. Ks. samoin Freiburghaus 2002, 73. – Vrt. von Arnim 2009, 15: ”Perustavaa laatua oleva valtiosääntömme ongelma on siinä, että poliitikot, siis toimijat itse päättävät vallankäytön säännöistä, siis vallan periytymisestä, harjoittamisesta ja sisällöstä. Kansalaiset ja äänestäjät ovat tämän ulkopuolella.”

31. Dahrendorf 2003, 116.

32. Besson – Jasper 1990, 86, Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 221 ja Molander 2003, 158.

Hajautunut valtiorakenne muodostaa suuren esteen homogeenin, itse-tietoisien eliitin muodostumiselle. Tällaisesta varoittavana esimerkkinä hän nostaa esiin Ranskan viimeaikaisen kehityksen.³³ Suomen tilanne lienee hänelle vieras. Suomalaisessa keskustelussa sen sijaan yleisesti hyveenä pidetään hallintotasojen määrällistä minimiä. Perustavaa laatua oleva ajattelu federalismissa on näkemys vallan nousemisesta ”alhaalta”.³⁴ Kansalaisia lähinnä oleva paikallistaso tarjoaa ensiasteen kansalaisten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

Kansalaisohjauksen periaate sisältää kuitenkin myös vaatimuksen kestäkyvystä ja poliittisesta yhdenvertaisuudesta. Oikeusvaltioperiaate asettaa vaatimuksia julkiselle organisaatiolle ennustettavuudesta, oikeusvarmuudesta ja vapaus- ja perusoikeuksien kunnioittamisesta. Kun arvioidaan monitasodemokratiaa sen toimintakykyisyyden kannalta, ovat sellaiset ominaisuudet kuten joustavuus, päätöksentekokyky ja tehokkuus etusijalla. Monitasodemokratiaan sisältyy näin ollen monia merkittäviä dilemmoja. Jokaiselle poliittiselle organisaatiotasolle on oltava leimaa-antavaa kansanvaltaisuus sisäisesti, mutta sillä on oltava myös toimintakyky ulospäin.³⁵

Kun sanottua peilataan Suomen olosuhteisiin, on kuitenkin muistettava maamme pitkä historia keskitettynä, keskushallittuna yhtenäisvaltiona. Se muodostaa yhden selkeän rajoitteen pidemmälle menevälle alueellistumisprosessille. Paljolti osa siitä vastustuksesta, joka kohdistuu pidemmälle menevään alueellistumiseen, nousee (Ruotsin tavoin³⁶) sellaisen mallin puolustuksesta, joka faktisesti nojaa kuningas Kustaa Vaasan ja Axel Oxenstiernan aikanaan luomaan hallintoon.

Vertailuja maamme ja muiden Euroopan maiden kesken suoritettaessa joudutaan ottamaan huomioon se seikka, että eivät pelkäävät alueet, vaan myös valtiot eroavat toisistaan. Samanaikaisesti on kuitenkin hyvä todeta se, että monet vanhat kansallisvaltiot, kuten Ranska³⁷ ja Iso-Britannia, ovat viime vuosina oleellisesti lisänneet alu-

33. Siedentop 2002, 17.

34. Esim. Petersson 2005, 16 ja ks. Harisalo – Rannisto 2010, 59–62 ja Kull 2008, 28.

35. Molander 2003, 158 ja Petersson 2005, 24.

36. Nergelius 2008, 20.

37. Pernthaler 2000, 17–18.

eellisen itsehallinnon liikkuma-alaa ilman että keskushallinto tämän johdosta olisi juuri heikentynyt. Myös Tanska toteutti vuonna 2007 tämänkaltaisen reformin, joka kuitenkin pian sai keskusjohtoisen suuntauksen. Reformi merkitsi hallituksen (ei kansankäräjien) vahvempaa vaikutusvaltaa kuntiin päin.³⁸ Alueellistuminen – regionalismi – on vahvistunut myös sellaisissa maissa, joissa on vahva paikallistason instituutioiden traditio.³⁹

Pääministeri Jyrki Kataisen kesäkuussa 2011 toimintansa aloittaneen hallituksen hallitusohjelmassa hallintopolitiikkaa koskeva keskeinen linjaus on työssäkäyntialueisiin perustuva ”vahvojen kuntien” aikaansaaminen. Tässä yhteydessä on syytä ainoastaan viitata tavoitteen saavuttamisessa todennäköisesti ilmeneviin vaikeuksiin (mistä historia tarjoaa esikuvan vuoden 1967 kuntauudistuksen epäonnistumisesta) sekä kunnallisen itsehallinnon periaatteelliseen ominaisuuteen: kunnan olemassaolon suojaan. Viimemainittua tosin suomalaisessa ajattelussa ei ole noteerattu, johtuen pitkälti omaksutusta toisenlaiseen aikaan ja olosuhteisiin johdetusta institutionaalisen suojan käsitteestä.⁴⁰ Käytännössä kaupunkiseuduista muodostuisi pienenomaakunnan kokoisia alueyksiköitä. Tavoitteella on sekä etu- että haittapuolia, joiden pohdinta on jäänyt varsin puutteelliseksi. Tehokkuus-, läheisyys- ja kansanvaltakriteerit ovat selkeästi keskinäisessä vastakkainasettelussa. Näiden erisuuntaisten seikkojen analysointia on kuitenkin harjoitettu runsaasti muissa maissa, joissa kuntarakenteita on viime vuosikymmenten kuluessa toteutettu. Esimerkiksi Euroopan neuvoston suosituksessa kuntarakenteiden muuttamisesta on todettu yksiselitteisesti, ettei ole mitään selvää yhteyttä kunnan koon ja tehokkuuden välillä palvelutuo-
tannossa.⁴¹ Tämänkaltaisille hallituksen linjausten kanssa ristiriidassa oleville perusteluille ei ainakaan uudistuksen valmisteluvaiheessa ole isommin osoitettu huomiota.

38. Jonasen 2006, 57.

39. Strengthening regional and local democracy in the European Union, Volume I 2004, 3.

40. Vrt. kuitenkin Ståhlberg 1939.

41. Recommendation Rec (2004) 12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structures of local and regional authorities.

Tausta-ajatuksena istuvan hallituksen uudistuspolitiikassa on nähtävissä pelkistetyksi kahden poliittisen tason malli, valtion keskuks-hallinnon ja kuntien. Ns. välitason toimijat (maakunnan liitot, suuret kuntayhtymät ja valtion aluehallinto) jäävät tässä ajattelussa edelleen suoran kansanvaltaisen kontrollin ulkopuolelle. Mutta ns. vahvan kunnan mallikaan ei periaatteellisesta kannatettavuudestaan huolimatta ole ongelmaton. Sellainen kunta edellyttää sisäistä uudentyyppistä organisointia, erityisesti osahallinnon muodossa. Tuloksena voi olla uutta byrokratiaa. Ns. suurten ja usein keinotekoisesti yhteen koot-tavien kuntien tavoite poikkeaa myös Euroopan neuvoston ajattelun mukaisesta kuntapolitiikasta.⁴² Ns. kahden poliittisen tason malli tukee keskushallinnon vahvan aseman säilymistä korostaen yhtenäisvaltiolli-suutta. Ruotsalaisessa raportissa vaihtoehdot on pelkistetty kuvaavasti: ”Centraltmakt eller regional demokrati”⁴³.

42. Väitteelle löytyy perustaa suositusten ohella esimerkiksi Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin pääsihteeri Andreas Kieferin puheesta 29.11.2010: ”Monet valtiot valitsevat kuntien yhteenliittämisehdon, saa-dakseen taloudellisesti toimintakykyisiä suurakenteita. Me Kongressissa olemme vakuuttuneita siitä, että voimien yhdistämisen ei välttämättä tarvitse merkitä suurkaupunkien luomista, joissa pienet kunnat kadottavat itsenäisyytensä ja omavastuisuutensa. Samanvertaisten kuntien keskinäinen yhteistyö tarjoaa aidon vaihtoehtoon yhteenliittymisille.” – Euroopan neuvoston kaupunkiperuskirjassa (Urban Charter II 2008, 46–47) pidetään keskustaajungin ja ympäröivän alueen välistä yhteistyötä tasavertaisuuteen perustuen tavoitteena: ”A balanced development of the city with its surrounding region is required – reflected through regional planning, active collaboration between cities and local autho-rities within the surrounding region and joint decision-making. The result is the harnessing of respective potential for mutual benefit, avoidance of unnecessary mobility and more rational use of environmental resources.” – Pöyhönen on kirjoittanut aiemmin vastaavaa: ”Kysymys kuntauudistuksesta yhdistetään meillä pääsääntöisesti pienkuntakysymykseen. Valtakunnan kannalta ongelmana ovat kuitenkin suurimmat sata kuntaamme, ne kun määräävät budjettiensa kautta kunnallistaloudesta noin kolme neljäsosaa. Mutta onko ongelman ratkaisu täl-löinkään kuntaliitos? Mielestäni ei ole, vaan ongelmat on kyettävä ratkaisemaan kuntien yhteistyöllä. Mikäli kunnat kuitenkin haluavat yhtyä, se on sitten niiden oma asia.” Pöyhönen 2000. – Vuodesta 2005 lähtien voimallisemmin ajatun kuntakoon suurentamispolitiikan esikuvana on ollut Tanskan muutama vuosi sitten toteuttama uudistus. Pihlajaniemi on kuitenkin konkreettisesti osoittanut suoran vertailun ja esikuvan perusteettomuuden: ”Tanskalaisen ’ekskursjon’ opetus näyttää olevan, että suomalaiset ratkaisut on syytä johtaa Suomen olosuhteista, niiden tarjoamat mahdollisuudet hyödyntäen ja niihin sisältyvät pidäkkeet var-teenottaen.” Pihlajaniemi 2006, 41.

43. Eriksson 2002.

Kuntarakennereformi, jonka tavoitteena on kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, ei kuitenkaan perusteiltaan ja toteutustavaltaan ole kiistaton. Sen sekä kuntia muutoin koskevien suunniteltujen muutosten tulokset tulevat aikanaan osoittamaan, nähdäänkö kunnallinen itsehallinto jatkossa pelkkänä valtion kuorman keventämisen hallintopoliittisena ratkaisukeinona vai onko kunnallinen itsehallinto jatkossakin valtiopoliittisesti tärkeä vapausperusteisen kansanvaltaisen perusjärjestyksen elementti.

Euroopassa yhtenäisvaltiot alkavat olla vähemmistössä. Federalistiset piirteet ovat vahvistuneet. Euroopan maissa on pysyvä suunta desentralisointiin siirtämällä julkisia tehtäviä kansanvaltaisesti legitimoiduille ja poliittisesti vastuunalaisille alemmille tasoille. Tämä toteutuu erityisesti alueason vahvistamisen muodossa. Ilmiö ei koske pelkästään perinteisesti liittovaltiorakenteisia maita, vaan myös lukuisissa muissa maissa kehitys etenee kohti näennäisfederalismia ("quasi-federalism").⁴⁴ Niinkin pitkälle menevä päätelmä on esitetty, että on odotettavissa, että tulevaisuuden Eurooppa yhä enenevässä määrin koostuu liittovaltioista ja valtioliitoista.⁴⁵

Suomen näkökulmasta katsottuna tämä voi kuulostaa vieraalta ja soveltumattomalta. Suomen erityisoloihin viitataan yleisesti siten, että maassamme on eurooppalaisittain vahva kunnallishallinto. Sen vuoksi uusia "hallinnon tasoja" ei tarvittaisi. Kriittinen vastaväittäjä voi tähän todeta, että sellaisia hallinnon tasoja on jo, mutta ilman kansanvaltaista ohjausta: valtion alueviranomaiset ja kuntaisännistään tosiasiallisesti irtautuneet suuret kuntayhtymät.⁴⁶ On myös ikävältä kuulostava lisäargumentti: "Suomen kunnallinen itsehallinto on valtiovallan päätösten armoilla, ja kuntien kaksipäinen johto sumentaa poliittisen vastuun."⁴⁷

44. Balancing democracy, identity and efficiency 2009, 90 ja Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 221. Ks. myös Mennola 1999, 47.

45. Roslin 2006, 131.

46. Asia voidaan kuitenkin nähdä myös näin: "Aluehallintoon perustetut kuntayhtymät, maakuntien liitot ovat antaneet ainutlaatuisen vahvalle, kansanvaltaisesti ohjatulle kuntahallinnollemme vaikutusvaltaa myös alueasolla, erityisesti alueiden kehittämisen tehtävissä." (Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta 1998, 18).

47. Sauri 2003, 51. Kuten Kirkinen 1991, 126: "Suomi on tällä alalla jäämässä jo

Keskushallinnon ja alueellisen itsehallinnon välisten suhteiden kehityksessä voidaan sanoa vallitsevan eräänlaisen aaltoliikkeen. Viimeisin, mutta tuskin viimeinen oli 1990-luvun alusta käynnistynyt prosessi, jota Euroopan unioni myöhemmin edesauttoi. Se eteni ”alueiden Eurooppa” -vision nimellä. Kansallisvaltiot eivät kuitenkaan tämän prosessin seurauksena juuri menettäneet valta-asemiaan, vielä vähemmän merkitystään. Euroopan alueellistuminen on nyt saanut uuden muodon. Uusregionalismi eroaa 1990-luvun regionalismista ennen muuta siten, että huomion keskipisteeseen ovat tulleet kansallisvaltioiden rajat ylittävät yhteistyöelimet. Sellaisia on syntynyt erityisesti Ranskan ja Saksan, Ranskan ja Italian, Italian ja Itävallan sekä Espanjan ja Portugalin raja-alueille.⁴⁸

Sen, miten etäällä todellisen autonomian mittareista Suomessa vielä liikutaan, osoittaa vuonna 2001 tehty tutkimus EU:n jäsenmaiden alueiden autonomian tasosta.⁴⁹ Analyysi perustui neljään elementtiin:

1. Perustuslaillinen federalismi: onko olemassa poliittista tasoa, jolla on valtaa esimerkiksi verotuspolitiikassa?
2. Autonomia: onko erityisiä toimenpiteitä alueellista itsehallintoa koskien?
3. Alueiden rooli keskusvaltion vallankäytössä: kaksikamarijärjestelmä, kumppanuus veto-oikeudella alueille tai muunlainen julkinen päätöksentekovallan jakaminen?
4. Aluevaalit: suoran vaalin olemassaolo?

niin paljon kehittyneimmistä maista jälkeen, että sen hallinto alkaa jäädä muistomerkiksi keskitysvallan jäykästä, sekavasta, byrokraattisesta ja epädemokraattisesta systeemistä, jollaisesta muut kehittyneet maat loittonevat.” Ks. myös Talvitie 2000, 108–109.

48. Euroopan unionin alueella tällaisia Euregioita on jo yli sata (Siehr 2009, 102). – ”Uusi regionalismi” on herättänyt myös kyseenalaistusta. Esimerkiksi Dahrendorf on katsonut, että uusi regionalismi eroaa lokalismista demokratiakielteisyytensä johdosta. Se ei useinkaan perustu kansanvaltaisen itsemääräämisen toiveeseen, vaan on syntynyt etnisestä homogeeniteetista (kielellisestä, tunnustuksellisesta). Dahrendorf 2003, 118. Myös Siedentop on viitannut riskeihin, joita kehitystä ahtaasti kansalliselta kannalta arvioitaessa syntyy. Siedentop 2002, 21.

49. Ks. sen esittely Gren 2002, 86–87.

Nämä neljä elementtiä antoivat yhteensä pisteitä 0–12, jolloin 12 oli täydellinen federaalinen järjestelmä. Kyseiset neljä elementtiä mitattiin eri ajoilta: 1950, 1970, 1990 ja 2000. Tulokset osoittivat, että Saksa, Belgia ja Itävalta saivat korkeimmat pisteet tällä listalla: 10, 9 ja 8 kaikissa tapauksissa. Ruotsi ja Irlanti olivat ainoat maat, jotka saivat nollan kaikkien elementtien osalta ja kaikissa ajankohdissa. Viimemainitut maat ovat toisin sanoen keskitetyimminkin hallitut maat Euroopassa. On tietysti huomattava, että analyysi peilaa ainoastaan aluetasoa, ei paikallistason tilannetta. Suomi sijoittuisi tässä mittauksessa Ruotsin tavoin alueellisen autonomian nollakerhoon.

Suomea koskevassa Euroopan neuvoston suosituksessa nro 66 (1999) on varovaisin sanakääntein tuotu esille tarve senkaltaisten uudistusten tekemiseen, joilla voitaisiin kuntien ja valtion keskushallinnon välistä, erilaisista toimijoista muodostuvaa toimintakenttää koota kansanvaltaperiaatetta paremmin noudattavaksi. Suosituksen olennaiset kohdat ovat seuraavat:

- ”8.2 alueviranomaisia koskevan lainsäädännön ja käytännön osalta
 - a. panee merkille, ettei Suomessa ole vielä sellaista alueellista itsehallintoa, joka tarkoittaa kunkin valtion laajimpien alueviranomaisten, joilla on vaaleilla valitut elimet, jotka sijoittuvat hallinnollisesti keskushallinnon ja paikallisviranomaisten välille ja joilla on oikeus itsenäiseen järjestäytymiseen tai normaalisti keskushallintoon rinnastettavaan tyyppiin, oikeutta ja kelpoisuutta hoitaa omalla vastuullaan ja niiden väestön etujen mukaisesti huomattavaa osaa julkisista asioista läheisyysperiaatteen mukaisesti” (Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen 3 artikla, 1 kohta);”
 - e. katsoo lisäksi, että Suomen alueelliset elimet, jotka ovat nykyään kuntien välisen yhteistyön monimutkainen muoto, voidaan myös nähdä edellä a kohdassa määriteltynä aluehallinnon muotona, jonka kehitys on vasta alussa;”
- ”8.4 on edelleen sitä mieltä, ettei kyseinen järjestelmä vaikuta vakaalta eikä kestävältä...”

- ”8.5 pyytää Suomen hallitusta ja eduskuntaa ...
- b. lisäämään asteittain maakuntien liittojen roolia ja vastuuta;
- c. olemaan tulevaisuudessa, siinä tapauksessa, että laissa tai perustuslaissa maakuntien liitoille säädettyjen tehtävien laajuus ja tärkeys niin edellyttävät, vahvistamaan maakuntien liittojen demokraattista legitimeettiä niin, että kansalaiset voivat valita ne suorilla vaaleilla.”

Valtion aluehallinnon vuonna 2009 päättyneen uudistamishankkeen (ns. ALKU-hanke)⁵⁰ tuloksena on varovainen askel maakunnan liittojen aseman vahvistamisen suuntaan. Mistään alueellisesta autonomiasta, edes sen alkeista, ei kuitenkaan voida puhua. Merkittävää hankkeen valmisteluvaiheessa oli kuitenkin se, että maakuntien liitot (samalla myös niihin kuuluvat kunnat) joutuivat ottamaan kantaa uusien valtion aluehallintoyksiköiden aluemuodostukseen, todennäköisiin tuleviin suurempiin maakunnallisiin alueyksiköihin.

Mutta vastaavatko näin muodostuvat/muodostettavat alueyksiköt sellaisia alueita, joita eurooppalaisessa katsannossa pidetään itsehallinnollisina yhteisöinä? On syytä muistuttaa siitä, että Euroopan neuvosto panee suuren painon paikallisen demokratian ohella alueelliseen demokratialle, koska siinä on kysymys subsidiariteettiperiaatteen toteutumisesta ja kansalaisläheisyyden käytäntöön siirtämisestä. Alueellinen demokratia on tässä katsannossa perustuslaillisen ”checks and balances” -järjestelmän tärkeä elementti. Sitä se on ennen muuta liittovaltiorakenteisissa valtioissa, mutta kasvavassa määrin myös EU:n, kansallisvaltion, alueiden ja kuntien muodostamassa monitasohallinnossa. Kansalaiset identifioituvat erityisen selkeästi alueeseensa niiden kulttuuristen, kielellisten, historiallisten, maantieteellisten ja yhteiskunnallisten perusteiden johdosta. Eurooppalaisessa ajattelussa alueen tai maakunnan ei myöskään tule olla ylhäältä määrätty, yhtenäinen kokonaisuus (kansallisvaltion tavoin) vaan niin sanotusti alhaalta syntyvä. Se muodostuu ennemminkin ”erilaisuuksista”, jotka ovat yhtyneet vapaaehtoisesti, hoitaakseen konkreettisia asiakokonaisuuksia. Denis de Rougemont on kuvannut tätä periaatetta osuvasti ”viiniry-

50. HE 59/2009 vp.

päle-malliksi”. Alue/maakunta on ”kuntien muodostama rypäle” (ja Euroopan federaatio puolestaan ”alueiden rypäle”). Alueet/maakunnat olisivat tämän ajattelun mukaisesti kuntien yhteenliittymiä, jotka ratkaisevat käytännölliset ongelmansa sillä tasolla, missä ne syntyvät.⁵¹ De Rougemont ei kuitenkaan tarkoittanut alueella hallinnollisia yksiköjä, kuten provinsseja. Hänen mukaansa alueita ovat taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen yhteisyyksien perustalla syntyvät, ihmisiä yhdistävät yhteisöt, jotka näin ollen voisivat ylittää myös valtiolliset ja hallinnolliset rajat. Tällaiset alueet vastaavat de Rougemontin mielestä ihmisten toivetta poliittisesta itsehallinnosta. Vain pienissä poliittisissa yksiköissä ihmisillä on mahdollisuus vaikuttamiseen.⁵²

Tavoite suomalaisessa valtion keskushallinnon ja kuntatason välisen toimintakentän uudistamisessa on tässä katsannossa kaukana.⁵³ Ohjeistus on kuitenkin olemassa: Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin vuonna 2008 antama suositus eurooppalaiseksi alueellisen demokratian peruskirjaksi: suositus 240(2008). Sen eteenpäin viemiseen kohdistunut ministerikomitean epäily ei poista sitä, että suositukseen sisältyvät ne arvot ja periaatteet, joiden katsotaan olevan yleiseurooppalaisia suunnannäyttäjiä aluehallinnon uudistamisessa. Nämä peruseriaatteet⁵⁴ ovat:

51. Saint-Ouen 1998, 54–56. Ks. myös Ruge 2004, 505.

52. Ruge 2004, 505. Almquist on viitannut Jacques Delorsin puheeseen Bruggessa 17.10.1989, jossa idea ilmaistaan selkeästi: ”Monien muiden tavoin minä jatkan työtä, jonka Denis de Rougemont pani alulle. Hän oli hehkuva federalismin puolestapuhuja. Kun federalismiin liitetään läheisyysperiaate, saadaan mielestäni aikaan malli, jonka avulla voidaan sovittaa yhteen sellaista, joka monen mielestä on sovittamatonta: Yhdistynyt Eurooppa. - - - Tarvitaan myös vastuun hajauttamista, jotta emme milloinkaan luovuta suuremman yksikön päätettäväksi sellaista, joka on paremmin hoidettavissa pienemmässä yksikössä. Täsmälleen juuri tätä subsidiariteetilla tarkoitetaan.” Almquist 2002, 269.

53. Suomen kunnallista ja alueellista demokratiaa arvioineessa Euroopan neuvoston raportissa todetaan, että Suomessa vallitsee päättämättömyys siitä, mihin suuntaan alueellisen demokratian kehittämisessä tulisi edetä. Ks. Local and regional democracy in Finland, Monitorin Committee, The Congress of local and regional authorities, CG/MON(20)7, 22.6.2011 s. 32.

54. Esim. Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin 17. täysistunnossa monitasohallinnosta antaman suosituksen sisältämät periaatteet (Bernd Petrischin pohjaraportti).

1. kansanvaltainen toiminta ja kansalaisosallistumiseen nojaava muoto,
2. alueiden autonomisen aseman kunnioittaminen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä,
3. subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen,
4. vuorovaikutuksen ja suvereniteetin noudattaminen alueiden suhteessa valtion suuntaan, ja
5. lojaliteetin ja vastavuoroisen kunnioituksen periaatteet eri hallinnon tasojen välillä.

Perusperiaatteiden voi sanoa ilmaisevan länsieurooppalaisen kansanvaltan ytimen. Kansanvaltainen hallinto-organisaatio jakautuu toiminnallisen rakenteensa mukaisesti pienempiin ja suurempiin omavastuisiin kokonaisuuksiin, joiden autonomiaa myös kunnioitetaan.⁵⁵ Tyydyttävänä ei voida pitää tilannetta, jossa alue- ja paikallistason yksiköiden asemalla ei ole tietynasteista olemassaolon suojaa. Dahrendorfin sanoin tilanne on se, että jos autonomia voidaan myöntää, se voidaan myös ottaa pois.⁵⁶ Tällaisen tilanteen ehkäiseminen on Euroopan neuvoston paikallisen ja itsehallinnon peruskirjojen sisäänkirjoitettu ajatuksellinen perusfilosofia.

Erityispiirteet tekosyynä?

Väheksymättä suomalaisen kunnallisen toiminnan erityispiirteitä vertailuja suoritettaessa on syytä kuitenkin nostaa esille myös vaara siitä, että näin voidaan torjua myös järkeviä ja tarpeellisia vaikutteita.⁵⁷ Yh-

55. Ks. esim. Mennola 1984, 74. Euroopan neuvosto on lukuisissa suosituksissa korostanut kansanvaltaisen hallinnon aikaansaamista myös keskushallinnon ja kuntien väliselle tasolle, esim. Recommendation 278 (2009).

56. Dahrendorf 1991, 104.

57. Kivinen on todennut, että pohjoisten yhteiskuntien pienuus on yksi omahyväisen pysähtyneisyyden syy. Kun pienuuteen lisää maantieteellisen etäisyyden tullaan samanlaiseen ilmapiiriin kuin Britanniassa, jossa eriseuraisuus johtuu saarellisuudesta. Omaa yhteiskuntaa pidetään kriitikittömästi parempana kuin muita. Kivinen jatkaa: ”Ilmiö näkyi poikkeuksellisen kirkkaana Pohjolan EU-kansanää-

den esimerkin tällaisesta epäluuloisuudesta voi tarjota EU:n ns. Nizzan sopimuksessa hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan saama vastaanotto. Kuntaliiton hallitus suhtautui kaavailtuun perusoikeuskirjaan monin osin kielteisesti (lausunto 7.6.2000).

Sen kannanotossa todettiin, että Kuntaliitto tukee toimenpiteitä perusoikeussuojan vahvistamiseksi Euroopan unionissa. Perusoikeuskirja on kuntien kannalta ongelmaton silloin, kun kysymyksessä ovat perinteiset vapausoikeudet tai muut Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyy myös sellaisia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, joiden toteuttaminen kuuluu jäsenvaltioiden päätösvaltaan ja jotka ovat Suomessa kuntien vastuulla. Suomen kannalta kysymys on keskeisiltä osin myös suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan mallin huomioon ottamisesta ja kuntien itsehallinnon suojasta. Yhtenäinen eurooppalainen perusoikeussääntely ja EY-tuomioistuimen noudattama oikeudellisten ja poliittisluonteisten normien tulkinta eivät välttämättä ota huomioon Suomen ja muiden Pohjoismaiden hyvinvointijärjestelmien erityispiirteitä. EU:n toimivallan laajentumiseen sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen peruspalveluiden sääntelyssä onkin suhtauduttu varsin pidättyvästi. Vaikka Suomessa on varauduttu siihen, että unionin perusoikeuskirjan määräykset sisällytetään oikeudellisesti velvoittavina perustamissopimuksiin, niiden suhde kansalliseen lainsäädäntöön pitää vielä arvioida yksityiskohtaisesti.⁵⁸

EU:n perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova asiakirja Lissabonin sopimuksen myötä joulukuussa 2009. Perusoikeuskirjaa sovelletaan pääasiassa EU:n toimielimiin niiden valmistellessa uutta EU:n lainsäädäntöä ja jäsenvaltioiden viranomaisiin silloin, kun ne panevat täytäntöön EU:n lainsäädäntöä. Komissio julkaisi 31.3.2011 ensim-

nestyksien alla. Yhteiskunnassa eli voimakkaana käsitys, että juuri pohjoismainen malli on ainoa autuaaksi tekevä, kaikesta kritiikistä huolimatta muita maita parempi. Takaa loisti tietämättömyyden ylistys, aivan niin kuin missään muualla maailmassa ei olisi sosiaaliturvaa, kansalaisoikeuksia tai kukoistavia, pohjoismaisesta poikkeavia talousmalleja. Pohjoismainen malli on monessa mielessä paras ihmiskunnan aikaan saama yhteiskuntamalli, mutta sen kritiikiton ylistäminen johtaa harhaan.” Kivinen 1999, 20.

58. Kuntaliiton EU-politiikka 2002, 20.

mäisen vuosikertomuksen siitä, miten perusoikeuskirjaa on sovellettu. Siinä kerrotaan, milloin perusoikeuskirjaa on sovellettava, ja annetaan tietoa siitä, mistä kansalaiset voivat saada apua, jos he katsovat, että EU:n toimielin tai kansallinen viranomainen on loukannut heidän perusoikeuksiaan.

Myöhemmin, ns. Lissabonin sopimuksesta antamassaan lausunnossa Suomen Kuntaliitto ei enää suhtautunut varauksellisesti asiakirjaan, joka suomalaisesta näkökulmasta katsottuna ei juuri poikennut jo voimassa olleesta kansallisesta sääntelystä. Sen lausunnossa⁵⁹ todettiin muun ohella seuraavaa:

”Lissabonin sopimukseen ei nyt suoraan sisällytetty perusoikeuskirjan määräyksiä, mutta sopimuksen yleismääräyksillä perusoikeuskirja saa kuitenkin perussopimukseen verrattavan oikeudellisen aseman. Perusoikeuskirjan ohjeellisista perusoikeuksista tulee oikeudellisesti sitovia määräyksiä.

Perusoikeuskirjan määräyksillä ei kuitenkaan laajenneta unionin oikeuden soveltamisalaa eikä luoda unionille uutta toimivaltaa eikä uusia tehtäviä. Perusoikeuskirjan määräyksiä sovelletaan kansallisella tasolla unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

Esimerkiksi perusoikeuskirjaan sisältyvät sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eivät vaikuta suoraan kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Määräyksillä saattaa silti olla ohjausvaikutusta muun muassa kansallisen tason hyvinvointipalveluihin, mikä Suomessa tarkoittaa pitkälti kuntien vastuulla olevia tehtäviä. Sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevat artiklat on kirjoitettu niin, että kukin jäsenvaltio saa toteuttaa oikeudet oman lainsäädäntönsä ja käytäntönsä mukaisesti. Perusoikeuskirja ei edellytä muutoksia Suomen perusoikeussäännöksiin.

Oikeudellisesti sitovat perusoikeudet ovat unionin toiminnassa ja unionin oikeuden soveltamisalaan liittyvissä kysymyksissä kansalli-

59. Kuntaliiton hallitus 29.4.2008, lausunto hallituksen esitykseen 23/2008 vp.

sella tasolla tärkeitä, eurooppalaista ihmis- ja perusoikeusjärjestelmää vahvistavia määräyksiä. Perusoikeuskirjan määräykset eivät kuitenkaan tuo Suomen perusoikeusjärjestelmään eikä kansallisen tason lainsäädännön soveltamiseen mitään erityistä lisävaikutusta. Suomen perustuslaki takaa jo sellaisenaan vähintään yhtä korkealaatuisen ja kattavan perusoikeusturvan.”

Perusoikeuskirjan periaatteellinen merkitys on kiistaton. Perusoikeuskirjaa alustavasti valmistellut asiantuntijaryhmä määritteli sen tavoitteen onnistuneesti:

”Kun perusoikeuksista vastaisuudessa keskustellaan, olisi korostettava erityisesti niiden kahta tehtävää: toisaalta ne määrittävät sitä yhteiskuntaa, jota Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto ja sen 6 artiklan 2 kohta luonnehtivat; toisaalta ne turvaavat ihmisille mahdollisuuden päättää omista asioistaan ja osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.”⁶⁰

Perusoikeuskirjan soveltamisala on rajoitettu koskemaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällöin niiden tulee sekä kunnioittaa että edistää perusoikeuksien soveltamista toimivaltansa mukaisesti. Täten perusoikeuskirjan velvoittavuus kohdistuu Suomenkin julkisen vallan elimiin (eduskunta, hallitus, viranomaiset, tuomioistuimet) vain niiden toimiessa unionin oikeuden soveltamisalalla. Kun ne toimivat kansallisen oikeuden soveltamisalalla, niitä velvoittavat jäsenvaltion omat perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Unionin perus- ja ihmisoikeusluottavuuden vahvistaminen on eräs merkittävimmistä Lissabonin sopimuksen sisältämistä uudistuksista. Perusoikeuskirja korostaa unionin ja jäsenvaltioiden sitoutumista turvata unionin kansalaisille ja muille unionin alueella oleskeleville perusoikeuskirjassa määritellyt perusoikeudet.⁶¹

60. Perusoikeuksien vahvistaminen Euroopan unionissa 1999, 17.

61. HE 23/2008 vp.

Olivatko sitten edellä mainitut pelot perusoikeuskirjan ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan välisestä ristiriidasta perusteltuja? Perusoikeuskirjan aineellisia oikeuksia sisältävät määräykset vaihtelevat kirjoitustavaltaan. Suurin osa oikeuksista on puettu subjektiivisen oikeuden muotoon.⁶² Osa ”oikeuksista” on kuitenkin lähinnä sellaisia, joissa asetetaan velvoite kunnioittaa, toteuttaa tai taata oikeuden sisältö (erityisesti sosiaaliset oikeudet) tai sisällyttää jokin tavoite unionin politiikkoihin (ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja). Sanamuodot heijastelevat perusoikeuskirjassa toteutettua jakoa (subjektiivisiin oikeuksiin ja tavoitteellisiin periaatteisiin). Lisäksi monen oikeuden ja periaatteen kohdalla viitataan siihen, että ne toteutetaan kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.⁶³

Perustuslakivaliokunta ei nähnyt lausunnossaan⁶⁴ ongelmaa perusoikeuskirjan hyväksymisen suhteen:

”Voimassa olevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Perusoikeudet ovat näin ollen jo ennen perusoikeuskirjan laatimista olleet vakiintunut osa mm. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen soveltamaa yhteisön oikeutta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perusoikeuskirjan oikeudellistaminen toteutetaan nyt toisella tavalla kuin perustuslakisopimuksessa, jossa se muodosti sopimuksen toisen osan. Lissabonin sopimukseen on myös liitetty erityinen pöytäkirja perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Isoon-Britanniaan. Aiemmin esittämänsä uudistaen valiokunta katsoo, että toteutettu ratkaisumalli merkitsee heikennystä sekä perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman selkeyden että sen näkyvyyden kannalta (PeVL 8/2007 vp , s. 2/II).

62. Esim. 14 artikla Oikeus koulutukseen: 1. Jokaisella on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta. 2. Tähän oikeuteen kuuluu mahdollisuus saada maksutta oppivelvollisuuteen perustuvaa opetusta.

63. Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005, 68, ks. myös Nikula 2004, 244.

64. PeVL 13/2008 vp.

Perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällainen unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen parantaa yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaa unionin oikeuden soveltamisalalla. Perusoikeuksien tulkinnan kannalta on tärkeää, että unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyy jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Unionin perusoikeusjärjestelmä ei korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää. Kun lisäksi otetaan huomioon perustuslain 1 §:n 3 momentissa oleva nimenomainen maininta Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön ihmisoikeuksien turvaamiseksi, ei unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen valiokunnan mielestä vaikuta Lissabonin sopimuksen käsittelyjärjestykseen.”

16. SUOMALAINEN PANOS KUNNALLISEN ITSEHALLINNON KANSAINVÄLISESSÄ UUDISTAMISTYÖSSÄ

Aulis Pöyhönen on kirjoittanut, että tänä päivänä suomalaisen kunnallisasioita tutkivan, eikä vain tutkijan vaan myös harrastajan, on syytä olla perillä muiden maiden kunnallisoikeudellisesta ajattelusta. ”Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenyyden jälkeen meidän on kyettävä olemaan myös antavana osapuolena eurooppalaista kunnallishallintoa kehitettäessä. Monista syistä, joihin tässä ei ole syytä enempää puuttua, Euroopan ns. vanhat demokratiatkin joutuvat läpikäymään oman perinteisen kunnallishallintonsa; puhumattakaan ns. uusista demokratioista eli Keski- ja Itä-Euroopan maista.”¹ Mutta onko meillä annettavaa, onko Pöyhösen esittämä haaste liian suuri?

Suomalaisen kunnallishallinnon – muiden pohjoismaisten järjestelmien tavoin – arvostus on kansainvälisesti kiistaton. Pohjoismaiden kunnallisen itsehallinnon asemaa on osuvasti kuvattu mäen vertauksella. Mitä pohjoisemman maan kunnallisesta itsehallinnosta on kyse, sitä suurempi sen toimivalta on. Toimivaltuudet ja asema heikkenevät alamäen tavoin siirryttäessä eteläisen Euroopan maihin. ”Vahvasta” kunnallisen itsehallinnon asemasta esimerkkinä eräässä tutkimuksessa mainitaan nimenomaan Suomi.²

1. Pöyhönen 1996, 951.

2. Schäfer 1998, 30. Samoin yleensä pohjoismaisen kunnallisen itsehallinnon arvostuksesta Mann – Püttner 2007, 1018–1019: ”Riippumaton kunta – skan-

Yhteiskunnallisen vastuun laajuuden ohella myös eräät yksityiskohdat ovat saaneet osakseen kiinnostusta. Tällainen on esimerkiksi kunnan asukkaalle kuuluva kunnallisvalitusoikeus.³ Kiinnostus kunnallisvalitusjärjestelmää kohtaan on mielenkiintoinen, sillä Suomessa on aika ajoin kritisoitu tätä kaikille kunnan asukkailla kuuluvaa oikeutta ja katsottu sen merkitsevän enemmän määrin jarrutuskeinoa esimerkiksi maankäyttöratkaisuissa.

Pohjoismainen kunnallishallinto oli tietyssä määrin esimerkkinä itäisen Keski-Euroopan maiden luodessa uudelleen kunnallishallintojärjestelmiään 1980-luvun lopulta lähtien.⁴ Esimerkiksi Unkari sai säädettyä uuden kunnallislain jo vuonna 1990.⁵ Lainsäätäjän pyrkimyksenä oli luoda sellainen paikallisen itsehallinnon järjestelmä, joka ei olisi liian hierarkkinen ja olisi melko hajautettu, kuten brittiläinen ja pohjoismainen paikallishallinto. Liian hajautettua ja riippumatonta, kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa, ei kunnallishallinnosta kuitenkaan haluttu muotoutuvan. Myöskään Ranskan ja Saksan tapaista hierarkista ja vähemmän riippumatonta mallia ei haluttu toteuttaa. Keskeisiä vaikutteita lainsäätäjät saivat kansainvälisistä liberalistisista näkemyksistä, esimerkiksi Alexis de Tocquevillen ajatuksista ja Euroopan neuvoston hyväksymästä paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Tuloksena oli varsin liberaali paikallishallinnon lainsäädännöllinen rakenne, jota pidettiin jopa Euroopan vapaimpana käytännössä ja teoriassa.⁶ Tu-

dinaavinen malli”. Suomen osalta perusteena todetaan, että kunnan omat asiat eivät ole lainsäätäjän määrättävissä.

3. Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi on Suomen paikallista ja alueellista demokratiaa koskevasta maa-arviosta antamassaan suosituksessa katsonut, että kyseinen oikeus tulisi osoittaa kuntalaisille muissakin maissa: ”*e. all Finnish citizens are entitled to appeal against decisions by local authorities, a practice which should be established more widely throughout Europe;*”. Recommendation 311 (2011).
4. Vrt. Tiihonen: ”Kommunismista vapautuneet kansalaiset eivät missään valinneet pohjoismaista mallia uuden yhteiskuntansa perustaksi, vaikka me täällä Pohjolassa niin luulimme.” Tiihonen 1992, 127.
5. Ks. tarkemmin Nummela – Ryyänen 1993, 186–200.
6. Szabó 1992, 57. – Unkarin ohella de Tocquevillen teorioilla on ollut merkitystä viime vuosikymmenten demokratiakeskustelussa ja demokraattisen kulttuurin kehittämisessä Euroopan laajuisesti. On todettu, että demokratia on riippuvainen vaikutusmahdollisuuksia omaavista paikallisen demokratian instituutioista, jotka edistävät laajemmin kansanvaltaisen kulttuurin ja käytännön toteutumista. Ks.

losta on myös keskeisimpien piirteidensä perusteella luonnehdittu paluuksi keskieuroppalaiseen kunnallisen itsehallinnon tyyppiin.⁷ Tästä voisi vetää senkaltaisenkin johtopäätöksen, ettei pohjoismainen kunnallishallinto saisi ymmärrystä manner- ja eteläeurooppalaisessa kuntamaailmassa.

Johtopäätös ei ehkä ole aivan oikea. Kun yhdeksi eurooppalaisen monitasohallinnon keskeiseksi periaatteeksi on nostettu EU:n, valtioiden ja alue- ja paikallisviranomaisien koordinoitu toiminta, joka perustuu kumppanuuteen⁸, on suomalaisella hallintopolitiikalla ja -käytännöllä osoittaa vahvuutensa. Tälle näkemykselle on runsaasti perusteita. Esimerkiksi suomalaisen aluepolitiikan toteutuksen vahvuutena katsotaan olevan eri toimijoiden (aluehallinnon, kuntien, sosiaalipartnereiden ja yksityisten toimijoiden) toimiva ja tuloksellinen yhteistyö.⁹ Edellä on jo viitattu itävaltalaiseen tutkimukseen uuden yhteistoiminnallisen hallintotavan toteuttamismahdollisuuksista, joissa sama positiivinen arviointi toistuu: ”Juuri skandinaavisella alueella ovat kansalaisten osallistumismenettelyt kaikilla hallinnon tasoilla, mukaan lukien keskusvaltion hallinto, erityisen leimallisia.”¹⁰ Ei ole syytä unohtaa myöskään pohjoismaisen avoimuusperiaatteen merkitystä hyvän hallinnon elementtinä.¹¹

Alueiden komitean valkoisessa kirjassa nostetaan huoli tämänlaatuisten hallintotavan puutteellisesta juurruttamisesta: ”Kumppanuus menee itse asiassa osallistumista ja kuulemista pidemmälle. Se edistää entistä dynaamisempaa toimintatapaa ja lisää eri toimijoiden vastuullisuutta. Monitasoisen hallinnon haasteena onkin institutionaalisen ja kumppanuuteen perustuvan hallintotavan välinen täydentävyys ja yhteensovittaminen. Näin ollen on kannustettava ja vauhditettava

näin Developing democracy in Europe – An analytical summary of the Council of Europe’s acquis 2004, 73.

7. Küpper 2002, 150.

8. Näin esim. Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta CdR 89/2009 fin.

9. Kull 2008, 287 ja 298.

10. Bauer – Biwald – Dearing 2003, 277.

11. Esim. Holkeri 1995, 191.

Euroopan unionin poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin kehittämistä. Unionin kansalaiset näyttävät toivovan sitä.”¹²

Tähän kehitykseen vaikuttamiseen pohjoismaisella kunnallis-hallinnolla on jopa katsottu olevan huomattavasti nykyistä enemmän kysyntää. Suomea ja muita Pohjoismaita on monissa näkemyksissä pidetty hieman sivustakatsojina eurooppalaisessa kehityksessä. Tai ainakin marginalisoitumisen vaaran katsotaan olevan uhkana. Suomea on kylläkin eräässä näkemyksessä pidetty ainoana Pohjoismaana, joka ei EU:ssa pelkästään tyydy katselijaksi. Samassa puheenvuorossa, tarkasteltaessa eri Pohjoismaiden varsin erilaista suhtautumista yhdentymiseen, katsotaan Pohjois-Euroopassa tuhlattavan mahdollisuuksia, jotka rikastuttaisivat koko Euroopan unionia.¹³ Kriittiset huomioitsijat ovat tämän pohjoismaalaisten itsekkään ajattelun jo aiemmin havainneet. On muun ohella todettu, että pohjoismaalaiset ovat kiinnostuneita EU:sta pelkästään taloudellisena vakuutuksena. Kaikki muu on heille retoriikkaa. Mitä tästä sivuraiteelle joutumisesta voisi seurata, voi olla esimerkiksi seuraavaa:

”Poliittisen kansalaiskulttuurin, jota syntyvä Eurooppa tarvitsee, jotta se kykenisi suoriutumaan henkisistä, poliittisista, yhteiskunnallisista ja etnisistä ongelmista, jotka tulevaisuudessa ovat edessä, on noustava vanhoista Euroopan talousyhteisön kuudesta maasta.”¹⁴

Itsetietoista valtiojohtoista pohjoismaista hyvinvointipolitiikkaa pidetään esimerkin (Henningsenin artikkeli) kaltaisissa puheenvuoroissa enemmänkin skandinaavisena propagandana ja toiveajatteluna kuin realistisena perustana tulevalle Euroopalle.

Tämänkaltaiset puheenvuorot voisi tietysti sivuuttaa asiattomina. Pohjoismaisen laajaan kuntien vastuualueeseen perustuvan hyvin-

12. Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta CdR 89/2009 fin s. 5.

13. von Altenbockum 1999. Pohjoismaiden mallivaikutusmahdollisuuksiin on tosin suhtauduttu epäillen. Esimerkiksi Schleswig-Holsteinin kunnallisliiton johtaja Hartmut Borchert on todennut, että vaikka vahvan kunnallisen itsehallinnon maat (Itävalta, Ruotsi ja Suomi) liittyivät tiiviimmin eurooppalaiseen kehitykseen EU:n jäseninä, voivat nämä maat kuitenkin vaikuttaa vain rajallisesti eurooppalaiseen kehitykseen. Borchert 1998, 435.

14. Henningsen 1998.

vointivaltion ansiot ovat kuitenkin kiistattomat.¹⁵ Riittävätkö sen ansiot ja malli uusissa olosuhteissa, ei enää ole itsestäänselvyys. Nyt on edellytettävä paitsi valtion, myös kunnallisen itsehallinnon uutta asemointia. Saksalaisen kuntien keskusjärjestön johtajan tätä koskeva vaatimus osuu myös oman maamme tilanteeseen. Vaatimuksensa hän osoittaa mielenkiintoisella tavalla kunnille ja nimenomaisesti niitä edustavalle keskusjärjestölle:

”On olennaisesti niiden tehtävä pysyvästi määritellä kunnallisen itsehallinnon idea, elävöittää sitä ja kehittää sitä edelleen. Paikkansa poliittisessa toiminnassa ja julkisessa elämässä kuntien keskusjärjestöt määrittelevät pääasiallisesti itse toimintansa laadun, jäsentensä yhteenkuuluvuuden toteutumisen, strategiansa ja taktiikkansa samoin kuin johtohenkilöidensä henkilöllisyyden kautta. Uskottavuus ja paino syntyvät niiden vastuuntunnosta.”¹⁶

15. Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan pitää suomalaisen koulujärjestelmän menestymistä oppimista mittaavissa OECD:n PISA-tutkimuksissa. Vuodesta 2001 lähtien toteutetuissa mittauksissa Suomi on ollut aina kärjessä tai kärkisijoilla. Tämä on johtanut suureen kiinnostukseen koulujärjestelmää kohtaan, mikä näkyy esimerkiksi Suomen koulujärjestelmää tarkastelevissa lukuisissa artikkeleissa ja puheenvuoroissa. Heikosti mittauksissa menestyneessä Saksassa on jopa puhuttu ”PISA-shokista”. Tästä hyvä kuvan antaa Suomessa syntyneen ja Saksassa toimineen opetusneuvos Thelma von Freymannin kirjoitus vuonna 2003 (Von Finnland lernen oder wie bayerische Schüler noch besser werden können. Sonderdruck, Bezirksverband Oberpfalz, Roding 2003): ”Mitä suomalaiset tekevät kesällä? He tappavat hyttysiä. Entä mitä he tekevät talvella? No jaa, mitä voi tehdä, jos jo varhain iltapäivällä on säkkipimeää ja niin kylmää, että nenä jäätyy jo tallin ja mökin välillä? Paljon valinnanvaraa ei juuri ole, se on jokaiselle Keski-Euroopassa asuvalle selvää (sikäli kuin nyt tälle seikalle juuri huomiota tulee osoitettua), ja mitä nuo sikäläiset metsien asukkaat tekevät, nimittäin: he tarttuvat pulloon. Joulukuun 4. päivästä 2001 on koko maailman pitänyt totuttautua toisenlaiseen käsitykseen: suomalaiset metsien asukkaat eivät tartu pelkästään pulloon, vaan myös kirjaan. He lukevat. Paljon. Ja ovat tehneet sitä jo sukupolvien ajan. Jo 1900-luvun alussa heillä oli maailman alhaisin luku- ja kirjoitustaidottomien määrä: 3,48 %. Ja julkisten kirjastojen lainausmäärät henkeä kohti ovat yhä korkeimpia maailmassa, vaikka Suomessakin on televisio.” Mielenkiinto on jatkunut edelleen. Suomen menestystä on pyritty selittämään muun muassa väestön homogeenisuudella ja kiistämään suomalaisen järjestelmän siirrettävyys muihin maihin (esim. Konrad-Adenauer-säätiön julkaisu *Auslandsinformationen* 7/2011: *Finnlands PISA-Erfolge: Mythos und Übertragbarkeit*). Yhtenä suomalaisen koulujärjestelmän kilpailukykyisyyden selittäjänä on pidetty sen vahvaa kuntaperusteisuutta.
16. Henneke 2005, 707.

17. TUTKIMUKSEN REAGOINTITARVE MUUTOKSIIN

Kunnallisen itsehallinnon toteutus ja muotoilu tapahtuu aiempaa vahvemmin politologisen tutkimuksen ohella hallintotieteellisen tutkimussuunnan edustajien vaikutuksen alaisena. Hallintotieteille leimallista on hallinnon uudistamispyrkimys. Tausta tälle on siinä, että angloamerikkalainen Public Administration -liike on syntynyt aikaan uudistamisaloitteena. Hallintotieteiden (Administrative Sciences) harjoittajiksi tulivat alun alkaen, ja edelleen, voittopuolisesti näiden tieteiden vaikutuspiirissä olevissa maissa muut kuin oikeustieteilijät, nimittäin politologit ja taloustieteilijät. Heidän ajattelussaan valtiokäsitys saattoi ajoittain jopa hävitä kokonaan. Sittenkin on kuitenkin jälleen esitetty vaatimus ”to bring the state back in”, varsinkin sen jälkeen kun Maailmanpankki oli havainnut, että myös talouskehitys edellyttää toimivaa valtiota ja suorituskykyistä julkishallinnon virkakuntaa.¹ On välttämätöntä, että keskeiset julkiset tehtävät tulevat hoidetuiksi asianmukaisella ja vastuullisella tavalla. Niiden hoitaminen on kyettävä takaamaan myös kriisiaikoina. Näistä syistä virkavastuulla toimivaa virkakuntaa tarvitaan myös tulevaisuudessa.²

Oikeudellisten kysymysten tarkastelun välttämättömäksi osaksi on oikeastaan jo neljän vuosikymmen ajan vahvemmin hyväksytty myös

1. Bull 2009, 13–14.

2. Hill 2006, 124.

yhteiskuntatieteellinen ja hallintotieteellinen näkökulma. Oikeus on ympäröivään yhteiskuntaan tiiviisti liittyvä prosessi, jota ei ole mahdollista tutkia suljettuna järjestelmänä. Tämä on selkeästi havaittavissa myös valtaa koskevien kysymysten tarkastelussa. Tätä kautta voidaan saada tietoa myös tosiasiallisesta vallanjaosta. Yhteiskunnallista ja kansalaiseen eri voimakkuudella kohdistuvaa valtaa eivät käytä pelkästään valtion ja kuntien organit. Niiden rinnalle on noussut kolme uutta yhteiskuntamahtia: media, järjestöt ja markkinatalous.³

Oikeustieteessä erotetaan säännönmukaisesti normatiiviset ja empiiriset kysymykset toisistaan. Kysymys siitä, mitä on, on erotettava siitä, mitä pitäisi olla. Oikeustieteen keskustelu liikkuu voittopuolisesti normatiivisessa osassa. Todellisen tilanteen toteaminen on viime kädessä tuomarin asia. Myös käytännön empiirinen fokus on rajallinen.

Sanotun ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa sitä, että empiristinen yhteiskuntatiede olisi merkityksetöntä oikeuskysymyksiä tutkivalle. Ennemmin on todettavissa, että empiria ja normativiteetti juriidisessa argumentaatioissa ovat paljon tiiviimmin yhteenkytkeytyneitä kuin klassisen subsumptiomallin mukaisesti katsottiin.⁴ Empiirisellä tutkimuksella on relevanssia myös oikeustieteelliselle tutkimukselle, jos sen kohteena ovat erityisesti voimassa oleva oikeus ja siten normatiiviset kysymyksenasettelut. Mutta on huomattava se rajoitus, ettei oikeustieteellinen instrumentisto yksin ole sovelias yhteiskunnallisten tosiasioiden riittävään arviointiin. Toiseksi on syytä todeta, ettei empiiristä työtä voida yksinkertaisesti delegoida pelkästään yhteiskuntatieteilijöille, sillä empiirisillä tutkimuksilla on puolestaan usein myös normatiivisia implikaatioita.⁵ Erityisesti kuntia ja kunnallista itsehallintoa koskevasta kunnallistieteellisestä tutkimuksesta voidaan sanoa sen etenemisen olevan vaikeuksissa ilman oikeustieteellistä evidenssiä.⁶

Tarvitseeko oikeustiede empiirisen käänteen? Ei varmaankaan minkään paradigmanmuutoksen muodossa, mutta eräänlainen keskitie on valittavissa. Oikeustiede tarvitsee yhtäältä tieteenharjoittajia, jotka

3. Jyräki 2000, 534 ja Sipponen 2000, 201 ss.

4. Petersen 2010, 436.

5. Petersen 2010, 436.

6. Heuru 2001, 66.

toteuttavat eräänlaista siltafunktiota ja ovat perehtyneet oikeudellista akateemista maailmaa laajemmin. Heidän tehtävänsä on identifioida naapuritieteiden teemoja ja arvioida niiden merkitystä oikeustieteellisille kysymyksenasetteluille. Tämän lisäksi heille lankeaa eräänlaisen kääntämistehtävän suorittaminen näiden teemojen tuomiseksi oikeustutkijoita lähemmäs. Näiden teemojen merkitys oikeudellisille kysymyksenasetteluille on tätä kautta avattavissa.⁷

Hallinto-oikeuden uudistaminen

Tämänsuuntaista orientoitumista tarkoittaa myös keskustelu hallinto-oikeuden uudesta painotuksesta. Kun puhutaan hallinto-oikeuden uudistamisesta, voi kuitenkin viitata siihen tosiasiaan, että vaatimus yleisen hallinto-oikeuden uudistamisesta ja sovittamisesta ajan tarpeiden mukaisiin painotuksiin on yhtä vanhaa kuin hallinto-oikeus itse.⁸ Perinteisesti hallinto-oikeutta voi sanoa leimanneen eräänlaisen epäluuloisuuden toimivaa hallintoa kohtaan. Tästä seurasi kahdenlaisia vaikutuksia. Yhtäältä hallinnolla oli suhteellisen suppea liikkuma-ala ja rajatut mahdollisuudet omaan harkintaan. Siksi perinteinen hallinto-oikeus oli ensisijaisesti kiinnostunut vain yhden tyyppisestä hallintotoiminnasta, nimittäin viranomaistoiminnallisesta lainsäädännön täytäntöönpanosta.⁹ Toiseksi hallintoon kohdistui tiukka hallinnollinen ja tuomioistuinten toteuttama kontrolli. Kansalaisen oikeussuojan turvaaminen oli keskeisellä sijalla hallinto-oikeudessa. Tätä lakisidonnaista ja viranomaiskeskeistä hallinto-oikeuden näkökulmaa tuli 1990-luvulla täydentämään kansalais- tai asiakasnäkökulma.¹⁰ Tuloksellisen

7. Petersen 2010, 455. – On paikallaan viitata Jaakko Husan jo v. 1995 esittämään, jonka mukaan ”julkisoikeustieteen ei tule asettaa jyrkkiä metodologisia rajoja valtio-opin, hallintotieteen, kunnallistieteiden tai sosiologian suuntaan”. Husa 1995, 278.

8. Esim. Vosskuhle 1999, 545.

9. Hoffmann-Riem 1994, 1381.

10. Esim. Montin 1992, 48–50, Mäenpää 1997, 977 ja Sutela 2001, 419.

hallintotoiminnan havaittiin edellyttävän sitä, että näiden ”objektien” oli kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa oltava subjekteja.¹¹

Kansalaisnäkökulma päätöksenteon laadun arvioinnin kannalta on olennainen. Päätöksenteon ”oikeellisuuden” näkökulmasta ei enää riitä pelkkä lainsäädännön asettamien vaatimusten muodollinen täyttyminen. Vain sellainen päätös voi olla ”oikea”, joka ei täytä pelkästään oikeuden vaatimukset, eli on laillinen, vaan joka pidemmälle mennessä ottaa riittävän laajasti huomioon erilaiset intressit kohtuullisella tavalla ja tuottaa tätä kautta optimaalisen tuloksen. Vastaus siihen, miten hyvin optimointi onnistuu, riippuu siitä, miten päätöksen kohteet hyväksyvät tuloksen. Kompleksiset yhteisöt edellyttävät hallinnon ratkaisujen mahdollisimman suurta hyväksyttävyyttä.¹²

Tälle vaatimukselle antoi pontta vanhan epäpoliittisesti toimivan hallinnon kuvan hylkääminen. Sen mukaisesti hallinto olisi puhtaasti sen täytäntöönpanemista, mikä sisällöllisesti jo on ratkaistu lainsäädännössä. Tämä muutos ilmeni konkreettisesti jo 1960-luvun suunnitteleman hallinnon muodossa, jolle olennaista oli ratkaisujen etsiminen prosessien ja konsensuksen saavuttamisen muodossa. Suunnitteleva hallinto oli ”poliittista” huomattavasti suuremmassa määrin kuin täytäntöönpanohallinto. Siksi suunnitteleva hallinto ei voinut välttyä vastuusta kansalaisten suuntaan pelkästään ilmoittamalla, että kaiken olennaisen on lainsäätäjä jo ratkaissut. Se joutuu paikan päällä ja konkreettisen tapauksen valossa etsimään oikean ratkaisun ja saamaan sitä koskeville perusteluille asianomaisten hyväksynnän.¹³

”Hallinto-oikeuden reformiksi” kutsutun, 2000-luvun puolivälistä alkaneen uudistuskeskustelun lähtökohtana on ollut havainto siitä, etteivät todellisuuden muutokset ole enää otettavissa haltuun yksinomaan normitekstien selittämiseen erikoistuneen hermeneuttisesti suuntautuneen oikeustieteen avulla. Perinteisen hallinto-oikeuden vajeet ovat tulleet havaittaviksi toisen maailmansodan jälkeisen hyvinvointivaltion rakentamisen johdosta.¹⁴ Tämän keskustelun joh-

11. Baer 2006, 44.

12. Hoffmann-Riem 1994, 1382.

13. Hoffmann-Riem 1993, 200.

14. Ossenbühl – Lange 2007, 125.

topäätöksenä on ollut pyrkimys antaa hallinto-oikeudelle uusi, niin sanottu tehtäväorientoitunut profiili. Tästä seuraa myös painopisteen muutos. Hallinto-oikeuden kohteena ei enää olisi yksinomaan kysymys siitä, millainen oikeusasema yksilöllä hallinto-oikeuden mukaan tulee olla, vaan se, millä tavoin hallinnolle asetetut tehtävät kyetään hoitamaan.¹⁵ Keskeiseen tutkimukselliseen keskiöön nousevat kysymykset siitä, millaisten oikeudellisten edellytysten on vallittava, jotta hallinnon toiminta täyttää Eurooppa-oikeudellisten vaikutusten alaisena kansanvaltaisesti legitimoidun lainsäätäjän asettamat sisällölliset tavoitteet, ja miten mahdollisimman säästävällä resurssien käytöllä oikeusvaltiollisesti organisoiduin muodoin kyetään tuottamaan sellaisia asianmukaisia ratkaisuja, jotka saavat kansalaisten ja kaikkien asianosaisten taholla hyväksynnän. Klassiset valtiolliset ohjausvälineet ovat menettäneet vaikuttavuuttaan. Sitä vastoin tilalle ovat tulleet vahvemmin laadulliset politiikat. Sellaiset käsitteet kuin motivaatio, kommunikaatio, hyväksyntä ja keskustelukyvykyys nousevat tilalle. Seurauksena on, että erilaiset hallintoreformit ovat samalla myös konsensus- ja legitimaatio-ongelmia.¹⁶ Voidaan puhua rakenteellisesta muutoksesta konditionaalisesta finaaliseseen hallinto-oikeuteen, samoin kuin julkisen hallinnon juridisesta funktiosta sen poliittisiin funktioihin. Tästä seuraa myös muutos oikeudellisen kontrollin telokseen ja eetokseen. Siihen yhteydessä muuttuu samalla kansalaisen rooli hallintoprosessissa. Johtokuva ei tällöin enää ole yksittäinen kansalainen, joka vaatii oikeuttaan, panee täytäntöön subjektiivisia oikeuksiaan, vaan kollektiivisesti innoittunut ja toimiva syyttäjä.¹⁷

Mikä sitten tämän näkökulman muutoksen ohella on ”uutta” hallinto-oikeustieteessä? Kysymys on tällöin ennen muuta näkökulman laajentamisesta uusiin teemoihin, kysymyksenasetteluihin ja perspek-

15. Ossenbühl – Lange 2007, 126–127 ja Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 59.

16. Vosskuhle 1999, 547 ja Czybulka 1996, 89. – Kuntien suhteen sanottu koskee sitä, että niitä koskevia ratkaisuja tehtäessä on oltava riittävässä vuorovaikutuksessa asianomaisten kuntien kanssa. Tätä seikkaa on korostettu esimerkiksi YK:n hallinnon hajauttamista koskevissa periaatteissa (2.13; ks. Hoffschulte 2008, 57). Sama vaatimus on paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 6. kappalessa.

17. Breuer 2003, 287.

tiiveihin. Sen mukaan hallinto-oikeudessa etusijalle astuu metodinen uudelleensuuntautuminen, jolle ohjausteoreettinen perspektiivi on määräävä. Tavoitteellisen ohjaamisen tarkastelun laiminlyönti yritetään nyt paikata. Se kohdistaa erityistä huomiota oikeuden vaikutusdimensioon ja sen ongelmienratkaisukykyyn. Tästä seuraa keskeisenä ”uuden hallinto-oikeuden” metodisena elementtinä välttämättömyys reaalia maailman analyysihin, vaikutus- ja seuraussuuntautumiseen sekä tieteidenvälisyyteen. Oikeuden ja realiteetin on oltava mahdollisimman tiiviisti yhteenkytkettyneitä, että oikeus – sille ominaisine erityisine normeista ja käsitteistä muodostuvine keinoineen – kykenee kuvastamaan mahdollisimman hyvin realiteettia.¹⁸

Myös ”uusi hallinto-oikeustiede” joutuu paneutumaan intensiivisesti erääseen valtiollisuuden muutoskohtaan, nimittäin hallinnon muutokseen ja tästä johtuvaan hallinto-oikeuteen kohdistuvaan heijastumaan. Tämä tapahtuu kahdella tavalla. Ensiksi on seurauksena se, että ohjaus- ja vaikutussuuntautuneen hallinto-oikeustieteen on oltava kiinnostunut siitä, mitä hallinnon todellisuus on, siis hallinto-käytännöstä, oikeuskäytännöstä sekä hallintopoliittisesta diskurssista ja tältä osin erityisesti uudistusprosesseihin liittyvistä ja niitä ohjaavista johtoajatuksista. Toiseksi huomion kohteeksi on otettava Euroopan muutos omaksi hallintoalueeksi ja tämän kehityksen vaikutukset hallinnon perspektiivistä.¹⁹

Jokainen tiede tarvitsee kohteensa määrittelyn. Sellaisen se voi löytää joko todellisuudesta ja sitten todellisuudentajulla yrittäen säilyttää ja vaalia sitä tai sitten luoda idean, joka on siirrettävissä todellisuuteen. Hallinto-oikeustiedekään ei voi toimia ilman turvattua, mahdollisimman selkeää käsitystä kohteestaan, nimittäin julkisesta hallinnosta. Jos tällainen hallintoa koskeva kuva puuttuu, on hallinto-oikeustiedettä uhkaamassa (samoin kuin hallintotiedettä) diffuusi ja kehässä pyörivä sisäinen pohdinta.²⁰ Edellä tarkastelluin tavoin hallinto-oikeustieteen (kuten myös kunnallisoikeuden) kohde on muuttanut ennennäke-

18. Ossenhühl – Lange 2007, 135, Thieme 1996, 759, Roellecke 1996, 2, Kulla 1995, 1529–1530 ja Kulla 2010, 94. Ks. samoin myös Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, 37.

19. Schuppert 2008, 354–355.

20. Breuer 2003, 271.

mättömällä tavoin muotoaan. Se ei voi olla vaikuttamatta tieteen lähestymistapoihin ja painotuksiin.

Mutta muutostarve ei jää tähän. Kysymys on siitä, vieläkö ja missä määrin yleisen hallinto-oikeuden elementeillä ja perusperiaatteilla on toimivuutta vankkoina ja yleispätevinä, ja missä määrin niitä koskee uudistustarve. Hallintotoiminnan oikeudelliset, laadulliset ja määrälliset muutokset edellyttävät samalla oikeudenalan klassisten oppien uudelleen arvioimista ja ainakin niiden täydentämistä.²¹ Yhteiskunnan fragmentoituminen asettaa niille varmasti yhä enemmän eriytymistarvet erilaisten tavoiteasettelujen, erityisten intressien ja eriytyvien ongelmakysymysten johdosta. Tällä tavoin etenevä oikeustieteen sisäinen differentoituminen yhä uusien erityisalojen muodostumisen kautta on ollut selkeästi havaittavissa myös hyvin heterogeenisen hallinto-oikeuden alueella. Vaikkapa informaatio-, ympäristö- ja sosiaalioikeustieteilijöillä on hyvin harvoin keskenään yhteistä aivan kuin yksityisoikeuden ja julkisoikeuden harjoittajilla.²² Esimerkiksi rakentamista ja elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevat ongelmat olivat aiemmin hyvin pitkälti ratkaistavissa hallinto-oikeuden klassisten instrumenttien avulla. Sittemmin on ympäristöoikeus tuonut aiempaan lähinnä bipolaariin suhteeseen kolmannen ulottuvuuden, mikä on johtanut hallinto-oikeudellisten oikeussuhteiden monimutkaistumiseen ja tarpeeseen hallinto-oikeudellisen dogmatiikan laajentamiseen.²³

Hallinto-oikeustieteen avautuminen vaikutteille avoimeksi hallintotieteeksi on nostanut esiin hyvin moniulotteisia konsepteja, joissa yritetään etsiä valtion toiminnan ja erityisesti sen kansalaisiin kohdistuvan suhteen uudistamista. Valtiollisesti säännelty itsesääntely, yhteiskunnallinen itseohjautuvuus ja yksilöiden velvollisuudet yhteisen edun toteuttamiseen eivät toimi ilman riittäviä käsityksiä kansalaisyhteiskunnasta. Tämänäyttypistien teoreettisten seikkojen ja dogmatiikan yhteenkytkemistä on tapahtunut vain pisteittäin.²⁴

21. Mäenpää 2003, 64.

22. Vosskuhle 1999, 551.

23. Thieme 1996, 759.

24. Baer 2006, 81.

Perinteisen oikeusvaltiollisen hallinto-oikeuden ydintä ei ”uudessa hallinto-oikeustieteessäkään” kadotettaisi. Yritykset nähdä oikeustiede (empiirisenä) yhteiskuntatieteenä ovat tuhoon tuomittuja tai johtaisivat oikeuden vieraannuttamiseen.²⁵ Kysymys olisi edellä sanottuun perustuen näkökulman ja orientoitumisen laajentamisesta nykyisestä käyttöorientoituneeksi toimintatieteeksi. Jännite yksilön oikeusaseman ja hallinnon toiminnan tehokkaan ohjauksen välillä on siinä kyettävä tasapainottamaan.

Kunnallisoikeus kunnallisen toiminnan ohjaajana

Julkisten organisaatioiden kehittäminen on pysyväistehtävä. Niin laajemmat kuin suppeammatkin reformit ovat pääsääntöisesti yhteiskunnallisista, poliittisista, sosiaalisista ja teknologisista muutoksista johtuvia.²⁶ Kunnallisen toiminnan voimakkaiden muutosten keskeisinä sysäysten antajina näyttävät viimeisten parin vuosikymmen ajan olleet muut kuin oikeudelliset tekijät. Tällaisia ovat olleet New Public Management, Lean administration, Total Quality Management, Controlling, Public Private Partnership, Governance, yritys ja kuntakonserni. Ne ovat hallinnon uudistajien sanastoa, joka on varsin pitkälti peräisin taloustieteistä. Uuden julkisjohtamisideologian käyttämä termistö on oikeudellisessa mielessä varsin löysää.²⁷ Sinänsä selkeältä vaikuttavasta julkisen ja yksityisen välistä yhteistyötä kuvaavasta termistä ”Public Private Partnership” on sanottu, että yritys sen tarkemmasta määrittelystä on yhtä helppoa kuin vanukkaan naulaaminen seinään.²⁸

Näiden termien ja niiden tausta-ajattelun mukaiset näkemykset ovat vaikuttaneet merkittäväällä tavalla kunnallisen toiminnankin sisäl-

25. Thieme 1996, 759.

26. Wallerath 2011, 289.

27. Kulla 2010, 87.

28. Hill 2006, 50. Yhden määrittelyn tarjoaa kuitenkin Euroopan komission tiedonanto (KOM (2005) 569 lopullinen) julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta.

töön viime vuosina. Niiden merkitystä innovaatioimpulsseina hallinto-organisaation edelleen kehittämiseksi ei ole kiistettävissä. Kunnallisen itsehallinnon perusorganisaation ja toiminnan uudelleenjärjestämiseen niiden suora kopiointi ei kuitenkaan sovellu.²⁹ Samalla kuvattujen termien sisältämän ajattelun vaikuttavuus hallinnon uudistamisessa osoittaa konkreettisesti julkisen ja yksityisen rajalinjan madaltamista ja paikoin purkamistakin. Tämän ajattelun mukaan julkisten hallinto-organisaatioiden ei välttämättä tarvitse itse tuottaa kaikkia palveluja eikä viranomaisten ole ehdottomasti määrättävä pikkupiirteisesti kaikkia sääntelyn yksityiskohtia.³⁰

Olisiko siis oikeudellinen ohjaus ja sen ohella kunnallisoikeus menettämässä käytännön merkitystään? Tutkimuksen suhteen joudutaan kysymään, onko maamme kunnallisoikeudellinen ja laajemmin kunnallistieteellinen tutkimus, laajentumisestaan huolimatta, vain reagoinut muutoksiin, vai onko se vain seurailut muutoksia? Ajankoh- taisen esimerkin tarjoaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jälkeen käynnistetty kuntarakenteen uudistaminen, jonka linjauksiin esimer- kiksi keskustelu kunnallisen itsehallinnon oikeudellisista elementeistä ei – ainakaan tätä kirjoitettaessa – ole näyttänyt vaikuttavan.

Muutokset ovat johtaneet yleisempäänkin keskusteluun siitä, voidaanko oikeuden keinoin enää ohjata hallintoa. Vastaus on ollut: vain rajallisesti.³¹ Modernin ”ohjausvaltion” työkaluvälineistö tuntee lukuisan määrän instrumentteja. Silti klassisilla ohjausinstrumenteilla oikeudella ja rahalla on edelleen keskeinen merkitys.

29. Behrndt 2003, 549.

30. Mäenpää 1997, 979.

31. Esim. Roellecke 1996, 15 ja Wallerath 2011, 290. Holopainen 1988: „Kun kunnallishallinnon uudistamisessa, sen enempää kuin muussakaan uudistuksessa eivät riitä yksinomaan hyvät säännökset, vaan tarvitaan myös niiden hyvä toteutuminen käytännössä, tosiasialliseen harkintaan jää, onko siihen [vapaakuntaideologian toteuttamisen esteenä olevien säännösten kumoamiseen/ AR] edellytyksiä.“ – Keskustelussa on huomautettu siitä, että lainsäätäjän mahdollisuudet ohjata yhteiskunnallisia prosesseja kompleksisissa, nopeasti muuttuvassa ympäristössä ovat rajalliset. Lainsäätäminen on sen vuoksi vähemmässä määrin tulevien kehityskul- kujen muotoilua kuin sopeutumista jo tapahtuneeseen olosuhteiden muutokseen, yhteiskunnan arvokäsitysten jälkikäteistä täytäntöönpanoa. Johtopäätöksenä tästä pidetään sitä, että erilaisia optioita pidettäisiin mahdollisimman kauan avoimina, jotta voitaisiin vahvistaa haluttuja kehityskulkuja ja toisaalta heikentää ei-halut- tuja. Ks. Müller 1996, 104 ja Nummela – Ryynänen 1996, 281.

Muutos oikeudellisesta ohjauksesta governanceen näyttäisi kuitenkin tarkoittavan juuri klassisten ohjausinstrumenttien hylkäämistä. Muutosta voi tarkastella kahdelta näkökulmalta: yhtäältä alistuvana luopumisena toimivasta oikeudellisesta ohjauksesta ja toisaalta toiveena yksityisten resurssien vapauttamisesta seuraavasta yhteisen hyvän edistämisestä. Molemmat näyttäisivät mahdollisilta perusteluilta governance-muutosta tukemaan. Perusteluilla olisi samanlainen sisältö kuin mitä kunnallisen itsehallinnon 1800-luvun alun reformeillakin. Siksi uuden ohjausajattelun, ”governancen”, ohjausmodaliteettien suhteen tarvittaisiin harkintaa.

Konkreettisen esimerkin tarjoaa yhteistoiminnallisen toimintatavan lisääntyminen hallinnossa. Siinä kyse ei ole pelkästään organisatorisista ja menettelyllisistä yhteistoimintasuhteiden rakenteista, vaan yhteistoimintarakenteisten oikeusinstituutioiden kehittymisestä. Perusesimerkki tästä problematiikasta on kysymys, pitäisikö yleisesti kannatettua Public Private Partnership -yhteistoimintamallia, jonka ytimen muodostaa yhteistoimintasopimus, varten laatia oikeudelliset reunaehdot. Julkisen hallinnon oikeusvaltiollinen side edellyttää riittävää toimivallanjaon selkeyttä ja luotettavuutta.³² Kunnallisoikeuden (kuten ei myöskään hallinto-oikeustieteen³³) ei tule ummistaa silmiään näiden uudelleenorganisointi-ideologioiden vaikutuksesta poliittisen yhteisön (kuten kunnan) vallankäyttömahdollisuuksiin. On nimittäin niin, että yhteistoiminnallisten instrumenttien käyttöönotto hallinnossa ei ole helppoa. On huomattavasti vaikeampaa päästä järkevään julkisoikeudelliseen sopimukseen kuin tehdä perinteinen hallintopäätös. Siksi euforia yhteistoiminnallisen hallintotavan erinomaisuudesta voi olla ennen aikaista.³⁴ On esitettävä kriittinen kysymys, vieläkö ja missä laajuudessa kansalaiset haluavat tällaista poliittisen yhteisön eroosiota, tai ylipäänsä tuntevat sen tapahtumista. Tällaisen

32. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 1036 ja Behrndt 2004, 289. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut vastuunjaon selkeyden vaatimusta: ”Valtion ja kunnan keskinäisten suhteiden täsmällisyys on kunnan itsehallinnon kannalta niin merkittävä seikka, että velvollisuuksien jakautuminen tulee osoittaa laissa.” PeVL 14/1986 vp.

33. Breuer 2003, 289.

34. Ks. Czybulka 1996, 88.

epäilyn voi esittää monia Euroopan maita koskevasti.³⁵ Sama ilmiö voidaan nähdä politiikan ja hallinnon välisen suhteen kehityksessä. Siinä kansanvaltakehityksen on katsottu häviävän ”kompleksisen konsensuksen diktaatin” alle (Udo Di Fabion käyttämä kuvaus), toisin sanoen piiloutuvan hallintotoimintaan olennaisena osana kuuluvien eri tahojen kesken käytävien neuvottelujen ja sovittelujen mukaiseen läpinäkyvyyttömään prosessikulkuun.

Yhteistä näkemyksille on myös se, että niiden mukainen ajattelu on peräisin ensisijassa anglosaksisten maiden olosuhteista. Ajattelu on vaikuttanut myös suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen käytäntöön ja edelleen lainsäädäntöönkin, mikä on todettavissa esimerkiksi voimassa olevan kuntalain valmisteluasiakirjoista. Yleisemmin vaikutteet näkyvät suhtautumisessa julkisen ja yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden eroon. Eroja painotetaan olennaisesti vähemmän kuin yhteyksiä ”managementissa”. Saattamalla teemakokonaisuudet väljän ja lavean governance-käsitteen alle, jäävät valtiollisen ja kunnallisen organisaation ominaispiirteet ainoastaan yhdeksi alaviitteeksi muiden joukkoon keskusteltaessa julkisen hallinnon uudistamisesta.³⁶

Näissä suuntauksissa on tietysti runsaasti omaankin järjestelmäämme soveltuvaa. Silti on välttämätöntä muistaa oman maamme kunnallisen itsehallinnon perustana oleva mannereurooppalainen traditio ja oikeusperinne, joka eroaa merkittävällä tavalla uudistussuuntausten taustamaiden järjestelmistä. Niinpä monet Manner-Euroopan maat eivät ole imeneet samalla intensiteetillä uusien uudistussuuntausten mukaista ajattelua kuin mitä esimerkiksi Pohjoismaat Suomi mukaan lukien ovat tehneet.

Eri yhteyksissä on esitetty teesi kunnallishallintojärjestelmien liisääntyvästä konvergenssista³⁷, mitä esimerkiksi uuden julkisjohtamisen

35. Kuten Breuer 2003, 289.

36. Bull 2009, 14.

37. Voidaan tietysti katsoa, että jännite konvergenssin ja divergenssin kesken on väärä dikotomia. Aikaansaamalla kansanvallan standardit Euroopan neuvosto ja muut eurooppalaiset toimijat ovat väistämättömästi edistämässä konvergenssin toteutumista. Samanaikaisesti kuitenkin tietty divergenssin aste ei ole pelkästään hyväksyttävää vaan myös odotettua vaikuttavien kansanvaltaisten instituutioiden kehittämisessä. Kysymys on siitä, että tulkittaessa *acquista* tai *muotoiltaessa* uusia institutionaalisia reformeja pitäisi olla huomiota mahdollisille ristiriitaisuuksille

teesit ovat olleet edesauttamassa. Tämän kehityksen arviointi yhdessä epämuodollisen hallinnollisen ”acquis communitairen” esiintymisen samoin kuin tosiasiallisen yhteisen ”hyvän” hallinnon standardien³⁸ soveltamisen kanssa ovat kansalliselta kunnallisoikeudelliselta kannalta liki tutkimatonta maastoa.³⁹ ”Hyvän hallinnon” toteuttamisessa juuri kunnat ovat keskeisiä. Sillä on suora yhteys kunnallisen toiminnan keskeisiin määrittäisiin, kuten kansanvaltaan ja kansalaisläheisyyteen. EU:n ensimmäisessä kansalaisläheisyyttä koskevassa tiedonannossa⁴⁰ oli seuraava ”hyvän hallinnon” määritelmä:

”Päämääränä on Euroopan unionin ”hyvä hallinto”: poliittinen menettelytapa, jonka tavoitteena on kansalaisten hyvä ja ihmisarvoinen elämä ja joka on siis omiaan lisäämään kansalaisten osallistumista ja saa heidät innostumaan oman yhteisönsä, Euroopan unionin asioista.”

Mutta ovatko nuo edellä mainitut erot sitten niin merkittäviä, että kuvatun kaltaisille uudistussuuntauksille tulisi olla nykyistä torjuvampi?

ja olla tietoinen sekä konvergenssin rajoituksista että liian suuren divergenssin vaaroista. Ks. Pratchett – Lowndes 2004, 107.

38. Ks. esim. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/02): ”Perusoikeuskirjan 41 artiklan perustana on, että unioni on oikeusyhteisö, jonka ominaispiirteet ovat kehittyneet oikeuskäytännössä, jolla on vakiinnutettu hyvä hallinto yleisenä oikeusperiaatteena (ks. mm. yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota 31.3.1992 asiassa C-255/90 P, Burban, Kok. 1992, s. I-2253 sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota 18.9.1995 asiassa T-167/94, Nölle, Kok. 1995, s. II-2589 ja tuomiota 9.7.1999 asiassa T-231/97, New Europe Consulting ja muut, Kok. s. II-2403). Oikeuden esitystapa kahdessa ensimmäisessä kohdassa johtuu oikeuskäytännöstä (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.10.1987 asiassa 222/86, Heylens, Kok. 1987, 4097 n:o 15; tuomio 18.10.1989 asiassa 374/87, Orkem, Kok. 1989, 3283; tuomio 21.11.1991 asiassa C-269/90, TU München, Kok. 1991, s. I-5469 sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.12.1994 asiassa T-450/93, Lisrestal, Kok. 1994, II-1177 ja tuomio 18.9.1995 asiassa T-167/94, Nölle, Kok. 1995, s. II-2589) ja perusteluvulvoitteen osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 296 artiklasta (ks. myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 298 artiklan oikeusperusta, jonka nojalla voidaan antaa avointa, tehokasta ja riippumatonta eurooppalaista hallintoa tukevaa lainsäädäntöä).” – Ks. myös Nikula 2004, 242, Kulla 2008, 54 ja Kivelä 2010, 28. Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen hyvästä hallinnosta (R 7/2007), samoin kuin Euroopan oikeusasiamies (2005).
39. Ks. näin myös König 2007, 246 ja Heuru – Mennola – Ryynänen 2011, 39.
40. Kertomus kansalaisläheisyydestä, Alueiden komitea CdR 436/2000 fin, 19.–20.9.2001.

Valtiotieteiden ”isä” Lorenz von Stein (1815–1890) on hallinto-opin kirjassaan (*Die Verwaltungslehre*, 1869) kääntynyt seuraavin sanoin Rudolf Gneistin puoleen: ”Eurooppa on maanosa, jossa kaikki inhimilliset asiat ovat samoja ja kuitenkin erilaisia; ja tässä itsenäisyydessä on Euroopan sisäinen rikkaus, sen voiman ehtymätön lähde; sillä siinä on annettu välttämättömyys ajatella erilaisuudessa samanlaista, samanlaisessa erilaisuutta.” Vertailevalle hallinto- ja oikeustieteelle on tässä osoitettu tärkeä tehtävä.⁴¹ Temmes on aiheellisesti viitannut siihen ongelmaan, että hallinnon rakenteita ja järjestelmiä uudistetaan perehtymättä riittävästi kansainvälisiin vertailukohtiin. Tämä koskee sekä valtionhallintoa että kuntia.⁴²

Tästä voi nostaa esille vain yhden esimerkin. Varsin selvältä pohjoismaiseen ja mannermaiseen kunnalliseen itsehallintoon tottuneesta tuntuu Euroopan neuvoston muutama vuosi sitten osoittama kritiikki Ison-Britannian kunnallisen itsehallinnon alisteista asemaa kohtaan. Siinä todetaan, että näyttää olevan vaikeaa hyväksyä pääministerin kunnille osoittamaa kannanottoa, jonka mukaan ”if you are unwilling or unable to work to the modern agenda, then the Government will have to look to other partners to take on your role”. Tällainen valtion taholta tuleva kannanotto on tulkittava kansanvaltaisen paikallisen itsehallinnon peruseriaatteiden kannatuksen puutteeksi, todettiin myöhemmin annetussa Euroopan neuvoston suosituksessa.⁴³ Esimerkki kuvaa vastaansanomatomasti pohjoismais-mannereurooppalaisen itsehallintokäsityksen ja sen perustuslaillisen ankkuroinnin eroa anglosaksiseen hallintoajatteluun.⁴⁴

41. Siedentopf 1992, 435 ja Häberle 1992, 3. Ks. myös Temmes 2001, 59: ”Kansainvälistymistä koskevan keskustelun abstraktisuus on käynyt yhä ilmeisemmäksi. Vertailututkimusten tarve on yhä selvempi. Niitä voidaan käyttää sekä muiden kokemusten hyödyntämiseen sekä suomalaisen hallinto-osaamisen vientiin esimerkiksi transitiomaihin.”

42. Temmes 2001, 59.

43. Recommendation 49 (1998) on the situation of local and regional democracy in the United Kingdom.

44. Brittiläisen käsityksen mukaisesti kunta on hallintoyksikkö. Alueyhteisöjen autonomiset oikeudet ovat parlamentin suveriniteetin ulkopuolella yhteen sovitamattomia brittiläisessä hallinto-oikeudessa. Kunnilla on kuitenkin tietty vapaa ala, joka on kasvanut käytännössä ja tullut hyväksytyksi. Ks. Mann – Püttner 2007, 1021. – Pohjoismaat osoittavat yhteisyyttä mannereurooppalaisten maiden kanssa muun ohella siinä, että ne seuraavat roomalaista oikeustraditiota. Yhteisyyttä mannereurooppalaisten maiden kanssa osoittaa edelleen subsidiääristi

Jopa Euroopan unionin jäsenvaltioiden alempien yksiköiden oikeudelliset ja poliittiset rakenteet ovat niin heterogeenisiä, että riittävän täsmällisten yleisten yhteisten oikeusperiaatteiden aikaansaamista on vaikea perustella⁴⁵, siitäkin huolimatta, että Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa yleiset minimistandardit on annettu. Sama koskee vielä suuremmassa määrin yhteisten hallinnollisten menettelyjen tai toimintatapojen suoraa kopiointiyritystä.

Kunnallinen itsehallinto on pohjimmiltaan kansalaisille kuuluva oikeus, jonka reaalinen toteutus on tänä päivänä kansallisten perustuslaillisten ja lainsäädännöllisten takuiden ohella myös Eurooppaoikeudellisesti turvattu. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen ei tästä syystä tule laiminlyödä huomiota siltä näkökulmalta, että kunta on ennen kaikkea kansalaisten itsehallinnon väline ja alueyhteisö.⁴⁶ Tässä suhteessa lainopillisesti tulkintatieteenä suuntautuneella kunnallisoikeudellisella tutkimustraditiolla on runsaasti muutostarvetta. Kunnallisoikeudellista, valtiokeskeistä hallinto-oikeudesta irtautunutta tiedetraditiota Suomessa ei juuri ole, on pari vuosikymmentä sitten voitu todeta.⁴⁷ Ongelmaksi on myös voitu todeta kunnallisoikeudellisen

määrittely tehtäväjako keskushallinnon ja paikallistason kesken. Hajautetun hallintorakenteen perusteella, jossa kunnallisella itsehallinnolla on perinteisesti ollut vahva asema ja laaja toiminta-autonomia, katsotaan pohjoismaiden (yhtenäisvaltiollisuudesta huolimatta) hallintoprofiililtaan olevan jopa ”hajautuneempia” kuin federalistiset maat. Ks. Kuhlmann 2011, 171–172.

45. Behrndt 2004, 59–60. Samoin esim. Holkeri 1995, 185: ”Eurooppa ja EU sen myötä tulee tuskin koskaan yhdenmukaistumaan esimerkiksi siten kuin Yhdysvallat. Erityisesti eurooppalaisen kulttuurin ja yhteiskuntien monimuotoisuus on suorastaan este tällaiselle yhdenmukaistumiselle. Varmaankin erilaisuus ja monimuotoisuus ovat myös hyveitä, joita eurooppalaisten kannattaa arvostaa.”

46. Mennola 2002, 69.

47. Näin Tiuhonon 1992, 53. Tiuhonon kiinnitti tarkastelussaan huomiota erityisesti Tampereen yliopistossa julkisoikeus- ja kunnallisoikeus-oppiaineissa suoritettuun tutkimukseen. Tiuhosen kirjoituksen ilmestymisen jälkeen on kuitenkin ilmestynyt useita kunnallisoikeudellisia kysymyksiä selvittäviä väitöskirjoja, joissa kysymyksenasettelun ohella metodivalikoimaa on laajennettu. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen tulevaisuudenkuva on kuitenkin Tampereenkin yliopistossa epäselvä, sillä kunnallisoikeuden itsenäinen asema vuodesta 1999 oppiaineena näyttää päättyvän opintouudistuksen myötä vuonna 2012. – Ks. myös Harisalo – Rannisto 2010, 55: ”Harvassa ovat ne suomalaiset tutkijat, jotka ovat kantaneet huolta itsehallinnon tilasta. Tutkijoiden huomattava enemmistö on innokkaasti vienyt kuntia valtion syliin ja kehittänyt keinoja, joiden avulla valtio voi ohjata kuntia entistä enemmän.”

tutkimuksen vähäisyys.⁴⁸ Käytäntöä palvelevalla lainopillisella tulkin-
taan kohdistuvalla tutkimusorientaatiolla on aina paikkansa kunnal-
lisoikeudessa, mutta aiempaa enemmän on tarvetta systematisoinnin
ohella lainsäädännön vaikutusten selvittämiseksi ja oikeuspoliittisen
tutkimuksen painotuksille.

Kunnallisoikeuden varhaisen auktoriteetin Hans Petersin (1926)
sanoin kunnallisoikeuden tehtävä on edelleen määriteltävissä: ”Ole-
massa olevan selvittäminen, tulevan tunnistaminen ja kehitysmah-
dollisuuksien osoittaminen, siinä ovat oikeustieteen tehtävät, joiden
täyttämiseksi hallinto-oikeustieteen on myös käytännössä saavutettava
sille kuuluva velvollisuutensa.” Olemassa olevan kyseenalaistaminen ei
voi jäädä kunnallisoikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelle. Keskeisen
esimerkin tarjoaa nimenomaan kuntia koskevasti kansanvaltaa, de-
mokratiaa koskeva alue. Demokratiaperiaatteen tulisi ilmetä tämän
päivän hallinto- (ja kunnallis-) oikeudessa itsehallinnon ja autonomian
painottamisena.⁴⁹ Tähän on perusteltu syy, sillä kansalaisyhteiskunnan
kehittyminen on historiallisen perintömme johdosta jäänyt muusta
Euroopasta. Valtio toimii kaikilla elämänaloilla liiaksi kansalaisen
puolesta. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävissä, että esimerkiksi
kansalaisten itsehallinto ja vaikuttamismahdollisuudet ovat jääneet
kollektiivisten oikeuksien varjoon.

Kunnallista toimintaa koskevasta hallintotieteiden ja politologian
edustajien puheenvuoroista ja tutkimuksista saa vaikutelman, jonka
mukaan suomalaisesta perspektiivistä ei muuta esikuvaksi soveltuvaa
suuntaa olisikaan kuin anglosaksiseen järjestelmään perustuva ”palvelu-
yrittäjäkunta”. Tämä asetelma vinouttaa näkökulman. Ero common law
- ja kirjoitetun lain järjestelmien välillä on oikeuden perustaa ajatellen
edelleen ratkaisevan tärkeä, kuten Aulis Aarnio muistuttaa. ”Se on sitä,
vaikka otetaan huomioon järjestelmien osittainen liukuminen lähem-
mäs toisiaan ja se, että EY-tuomioistuin on omiaan liudentamaan eroja

48. Näin esim. Kulla 1997, 1089.

49. Esim. Kulla 1995, 1528. Kunnallisoikeus joutuu tässä tehtävässä puolustuskannalle
talous- ja hallintotieteiden suunnalta nousevien kunnallishallinnon uudistamista
koskevien vaatimusten kanssa, ks. esim. Harisalo – Rannisto 2010, 73.

sen omassa lainkäytössä. Oikeusteoreettisia lähtökohtaeroja kehitys ei ole poistanut, eikä ehkä koskaan kokonaan poistakaan.”⁵⁰

Oikeustiede ei Kekkosen mielestä saanut olla vain voimassaolevan oikeuden systematisoimista ja selittämistä. Sen tuli suuntautua tarkastelemaan empiirisesti miten todellisuus vastaa normeja ja mitkä tekijät vaikuttavat kehitykseen. Samalla Kekkonen palasi teoreettis-metodologisten kysymysten merkitykseen tähdentäen oikeustieteen ja sen opiskelun yhteyttä yhteiskuntatieteisiin ja maailmankatsomuksellisiin kysymyksiin.⁵¹ Kunnallisoikeuden osalta sanottu on täysin perusteltavissa. On aika luonnollista, että kunnallisoikeudellisen tutkimuksen piirissä otetaan huomioon sellaisiakin näkökohtia kuin toiminnan taloudelliset ehdot, tehokkuus ja rationalisointi sekä mahdollisesti myös määrätyn ongelman ratkaisemiseen liittyvät aatteellispoliittiset vaihtoehdot.⁵² Mutta ohjaustieteenä kunnallisoikeuden (hallinto-oikeuden tavoin⁵³) on kehitettävä sille erityinen metodiymmärrys. Mistään täysin uudesta metodikonseptista ei kuitenkaan ole kysymys. Sen sijaan perinteinen oikeudelliseen ratkaisutoimintaan perustuva metodikonsepti ei sen tarpeisiin ole riittävä.

Eräänlaisena johtopäätöksenä sanotusta voinee olla, että moderni kunnallisoikeus on – systeemiteorian kielellä ilmaistuna – kahden osajärjestelmän ainesosa: sillä ei ole kotipaikkaa vain oikeudellisessa vaan myös poliittisessa järjestelmässä. Samalla sillä on tärkeänä tehtävänä välittää näiden osajärjestelmien keskinäisiä suhteita: kanavoida poliittisen järjestelmän vaikutuksia oikeudelliseen ja oikeudellisen järjestelmän vaikutuksia poliittiseen. Kunnallisoikeuden keskeiset käsitteet, kuten kansanvalta, itsehallinto, vallanjako jne., ovat samanai-

50. Aarnio 2010, 50. Samoin esim. König 2007, 245: Legalistisessa kulttuurissa, jota sellaisena myös Euroopan unioni laajasti leimaa, voi puhua ensisijaisesti vain hallinto-oikeusyhteisöstä. Siinä voidaan erottaa erilaisia kerrostumia: jäsenvaltioiden hallinto-oikeus yhtäältä ja oma yhteisöhallinnon oikeus toisaalta, sitten yhteisön hallinto-oikeus ahtaassa mielessä, nimittäin kaikkia jäsenvaltioita sitovat Euroopan unionin säännökset, joista EU:n oikeuskäytäntö vastaa. Jäsenvaltioihin kohdistuu kuitenkin pysyvä paine sopeuttaa hallinto-oikeuttaan yhteisösäännösten kanssa yhdenmukaiseksi.

51. Kekkonen 1970.

52. Modeen 1996, 237.

53. Schmidt-Assmann – Hoffmann-Riem 2004, 413.

kaisesti sekä oikeudellisia että poliittisia. Siten se, miten nämä käsitteet määritellään oikeudellisessa doktriinissa, ei voi olla vailla vaikutusta myöskään poliittisessa diskurssissa.⁵⁴

Suomen kunnallishallinto ei liene milloinkaan aiemmin asettanut samanlaisia vaatimuksia oikeustieteelle ja kunnallisoikeudelle erityisesti, kuin mikä tämän hetkinen tilanne on. Perinteiset valtion ja yhteiskunnan, julkisoikeuden ja yksityisoikeuden, hallinnon ja markkinoiden dikotomiat ja niitä vastaavat oikeusdogmaattiset kategoriat eivät enää vastaa uuden hallintotodellisuuden hybridejä esiintymismuotoja. Tällaiset varmuuksien katoamiset antavat kunnallisoikeudelle dynaamisen pysyvästehtävän.⁵⁵

Ehkä eniten esillä vuosikymmenten ajan on ollut valtion ja kuntien muodostaman kokonaisuuden dikotomia, osapuolten vastakkainasettelu. Mitä tälle suhteelle merkitsee se, että kumpikin osapuoli on uudessa monitasojärjestelmässä vain yksi monien joukosta: kansalaisyhteiskunta, kunnat, maakunnat, kansallisvaltio ja EU ovat sillä tavoin toisistaan riippuvia, etteivät vanhaan hallinto-oikeudelliseen ajatteluun kuuluvat ymmärrykset hierarkioista ja valtasuhteista enää siihen istu. Liittovaltiorakenteisissa maissa, joissa vallanjako on aina ollut arkipäivää, on tämä yhdentymiskehityksen syvävaikutteinen muutos havaittu. Voidaanko väittää, että Suomen valtio elää esimerkiksi ylhäältä saneltavine kuntarakenneuudistuksineen tässä suhteessa menneessä ajassa eikä havaitse asemassaan, paitsi EU:n suuntaan, myös ”alaisiinsa” hallinnontasoihin tapahtunutta muutosta?

54. Tuoria mukaellen, ks. Tuori 2005, 256.

55. Ks. samoin hallinto-oikeuden suhteen Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 837. Ks. myös Heuru 2001, 66–67 ja Heuru – Mennola – Rynnänen 2011, 44–46.

18. KEHITTÄMISLINJOJEN VÄLINEN KILPAILU

Hallinnon uudistamiselle lainsäädännön ohella impulsseja ovat uuden julkisjohtamisideologian esille nousun myötä tulleet antamaan yhä suuremmassa määrin johtokuvat ja käyttäytymiskoodit.¹ Mutta sama koskee myös lainsäätämistä: lakienkin sisältöön niillä on vaikutusta. Edellä on todettu, että Länsi-Euroopan maiden hallinnonuudistuksissa voidaan nähdä hyvin samankaltaiset johtokuvat. Onko tästä seurauksena myös hallintojärjestelmien samankaltaistuminen vai kansallisten erityispiirteiden säilyminen?

Eri maiden kunnallishallintojärjestelmien homogenisoituminen on alkanut jo 1990-luvulta. Sen voi sanoa kaiken aikaa vahvistuneen.²

1. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 1125. Esim. Paulsson ja Riberdahl ovat todenneet Ruotsin uudistetun kunnallislain perustana olleen leimallisesti kunnan näkeminen yritysmäisenä: ”Tämän päivän kunnilla on harvoja yhtäläisyyksiä kunnallisen itsehallinnon kasvun ajan kuntien kanssa. Tietenkin on piirteitä pienkunta-ajalta perustavaa laatua olevien maallikkohallintoa ja suoraa demokratiaa koskevien ajatusten muodossa. Mutta muut organisaatioideat ovat nousseet vahvemmiksi ja ovat antamassa uuden leiman kehitykseen. ’Yritys-agenda’ on murtautunut esiin.” Paulsson – Riberdahl 1992, 109.
2. Esim. Lidström 1995, 110. Ylönen on aiemmin huomauttanut erojen länsimaiden paikallisten päätöksentekijöiden toimintaympäristössä olevan yllättävän suuret, huolimatta siitä, että kunnallishallinnon uudistushankkeet ovat jo vuosia olleet samanlaiset monissa maissa. Suurin rakenteellinen muutos, mikä on tapahtunut kaikissa kehittyneissä hyvinvointivaltioissa, on hyvinvointipalvelujen siirtäminen paikallisesti hoidettaviksi. Ylönen 1993, 32.

Erot eivät kuitenkaan ole poistuneet, minkä voi hyvin havaita esimerkiksi Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin monitoroinnin tuloksena syntyvistä maaraporteista. Euroopan neuvosto ei edes pidä täydellistä yhdenmukaistamista toivottavana tavoitteena.³ Hellmut Wollmann on vertailututkimuksensa perusteella todennut eri maita yhdistäväksi tekijäksi toimenpiteet, joilla pyritään vahvistamaan kuntien poliittista ja hallinnollista toimintakykyä. Tässä tarkoituksessa on turvauduttu niihin aluerakenne- ja toimintareformeihin, joilla on ollut vaikuttavuutta tähänastiseen kuntien kehitykseen. Taustalla on perinteinen toiminnallista uudistusta koskeva ajattelu, jonka mukaan kunta-valtio -suhteessa tulee siirtää julkisia tehtäviä kunnille. Samalla kyse on perinteisestä tavasta hajauttaa julkisten tehtävien hoitamista. Toisaalta myös senkaltaiset muutosstrategiat ovat päässeet vallalle, jotka on johdettu uusliberalistisesta valtioteoriasta ja uuden julkisjohtamisen konsepteista. Niillä pyritään kutistamaan valtio (ja samalla kunnat) ydintehtäviensä hoitajaksi. Samalla pyritään julkisten tehtävien hoitamista siirtämään mahdollisuuksien mukaan ei-julkisille organisaatioille. Myös desentralisointi saa samalla tätä kautta uuden (vertikaalin ja erityisesti horisontaalisen) ulottuvuuden. Tehtävien horisontaalinen siirto ei-julkisille orgaaneille nähdään julkisen palvelutuotannon desentralisointitoimena tai keskeytyksen purkamisena.⁴

Wollmann kuvaa muutospyrkimyksiä ja -hankkeita perinteisten kuntien toiminnallisen vahvistamisen ja toisaalta julkisten tehtävien funktionaalisen järjestelyn ja markkinaistamisen välissä oleviksi: governmentin ja ja governancen kesken sovitellen. Governmentilla tarkoitetaan perinteistä poliittisesti vastuullista kunnallista itsehal-

3. Esimerkiksi Euroopan neuvoston kaupunkiperuskirjassa (Urban Charter II 2008, 33) viitataan maiden ja kuntien erilaiseen historiaan ja sen vaikutukseen kehitykseen: "We know that our towns and cities have a long history and must be viewed from a long-term perspective of our cultures. We think that these roots in the past and in our collective memories are also an asset that helps us to project ourselves into the future on the basis of a strong identity. We are not proposing a single model of urban development. Our towns and cities have their own personalities. They are all different and their diversity is an opportunity for Europe."

4. Wollmann 2008 a, 253.

lintoa ja governancella puolestaan kunnallisella areenalla toimivien organisaatioiden ja toimijoiden moninaisuutta.⁵

Edellä tarkastelluista kunnallisen itsehallinnon eurooppalaisista suojatakuista (ennen muuta Euroopan neuvoston taholta vaikuttavasta) huolimatta kuntien asemaa Suomen tavoin eri maissa leimaa alisteisuus valtiollisten toimenpiteiden suhteen. Niissä on nähtävissä kahdenlaisia, keskenään erilaisia suuntia. Ensinnäkin lainsäätäjällä on laaja toimivalta ottaa kunnilta tehtäviä ja siirtää niitä ylemmälle tai laajemmalle tasolle. Se voi tapahtua eri tavoin: kokonaan valtiolistamalla tehtäviä, määräämällä ne hoidettavaksi kuntien yhteistyömenetelmin tai myös kuntien yhteenliittämisellä. Toiseksi voi tehtävien liiallinen siirtäminen kuntien vastuulle halvaannuttaa kuntien toimintavapautta ja toimintamahdollisuuksia.⁶ Varsinaisesta kunnallisen itsehallinnon takuusta ei enempää paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamiskäytäntöön kuin useimpien Euroopan valtioiden todellisuuteenkaan viittaamalla voi puhua. Ennemmin kyse on joka hetki yksinkertaisella lainsäädäntötoimella rajoitettavissa olevasta itsehallinto-oikeudesta. Siihen, ovatko puutteet ja erot tässä suhteessa hallinnon hajauttamisaallon ansiosta voitettavissa, voi suhtautua epäillen.⁷

Kuntia koskevat hallintopoliittiset linjat

Kuntia koskevan lainsäädännön uudistamisessa ja yleensäkin kuntia koskevassa uudistuskeskustelussa voidaan osoittaa ainakin neljä hallintopoliittista linjaa⁸, jotka tosin ovat eri painoarvolla esillä. Ensimmäistä voi kutsua ”*yksityistämislinjaksi*”. Sen edustajat katsovat yksityistämisen olevan tavoiteltavaa sen luodessa kilpailua, mikä puolestaan edesauttaisi palvelujen laadun parantamisessa. Tätä kautta toteutuisi myös yhteiskunnan tietynasteinen politisoitumisen väheneminen. Toista voi kutsua

5. Wollmann 2008 a, 254.

6. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 965.

7. Mann – Püttner 2007, 1043.

8. Vrt. samankaltaisuuteen Montin 1992, 54.

”*ekonomistilinjaksi*”, jota edustavat erityisesti valtiovarainministeriön, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja OECD:n näkemykset kuntien toimintatapojen uudistamisesta. Julkisen sektorin kustannusten vähentäminen on etusijalla näissä näkemyksissä. Vaatimus julkisen menotalouden kurissa pitämisestä on ollut keskeisin hallinnon uudistamisperuste jo vuosikymmenten ajan. Se on ollut kestoperuste oikeastaan siitä riippumatta, millainen yleistaloudellinen tilanne kulloinkin on vallinnut. OECD:n selvitykseen viittaava tämänsisältöinen vaatimus sisältyi jo esimerkiksi pääministeri Holkerin hallituksen vuonna 1990 antamaan selonteeseen julkisen hallinnon uudistamisesta.⁹ Samalla pidetään palvelutuotannon suoritustapojen monipuolistamista esillä. Yhtäältä halutaan perustaa suurempia itsehallinnollisia alueita, jotka kykenevät tuottamaan yhteiskunnallisia palveluja yhteisöissä, joissa väestö ikääntyy ja tulee yhä riippuvaisemmaksi kyseisistä palveluista. Tässä yhteydessä puhutaan taloudellisesta kantokyvystä ja suurtuotannon eduista. Eri puolilla Eurooppaa toteutettavat kuntauudistukset ovat tämän ajattelun ilmentymä.¹⁰ Kolmas linja ainakin aiemmin on ollut ”*hajauttamislinja*”, jonka edustajat kannattavat tehtävien ja toimivallan hajauttamista, itsehallinnon vahvistamista, yhteistoiminnallisia ratkaisuja ja käyttäjädemokratiaa yksityistämistä soveltuvampina tapoina. Näitä elementtejä sisältävälle hallintopolitiikalle on ollut erityisesti Euroopan neuvoston tuki. Huomionarvoista on, että myös Yhdistyneissä Kansakunnissa on pyritty tukemaan hallinnon hajauttamista ja kuntien aseman vahvistamista. Tässä tarkoituksessa on valmisteltu erityiset suuntaviivat (UN Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities, 2007).¹¹ Tämän näkemyksen edustajat

9. Palvelevampaan hallintoon 1990, 14. – OECD:n suosituksia arvioitaessa on tietysti muistettava, että kyseinen järjestö jo nimensä perusteella tarkastelee asioita rajatusta talouden näkökulmasta käsin.

10. Roslin 2006, 42.

11. Ks. englannin- ja saksankieliset versiot kommentteineen Hoffschulte 2008. Periaatteilla YK tunnustautuu demokratian, yhdenvertaisuuden, hallinnon hajauttamisen ja subsidiariteetin periaatteiden tukijaksi ja edistäjäksi. – Ks. myös Euroopan neuvoston jäsenmaiden kuntaministereiden hyväksymä Utrecht Declaration 2009, Appendices s. 25: “Enhancing local flexibility and discretion. The downturn has demonstrated the dependence of local fiscal fortunes on differences in national policy. But this should not be exacerbated by a deliberate or instinctive re-centralisation of authority. The kind of efficiency gains and re-design of services outlined

myös painottavat sitä, että aiempi valtion dominointi muita yhteiskunnallisia toimijoita kohtaan on ollut historiaa jo kauan. Pääoma on herkkäliikkeistä, yritykset ja kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat yhä riippumattomampia. Yhteiskunnalliset osasysteemit ovat itsenäistyneet niin vahvasti, että politiikka ja hallinto myös kunnallisella tasolla de facto voivat olla vain osasysteemi muiden rinnalla.¹²

Neljänneksi ryhmäksi voi ottaa ”*traditionalistit*”, jotka argumentoivat edelleen vahvan valtiollisen ohjauksen varaan toteutettavien uudistusten puolesta. Tämän suunnan edustajat katsovat kansalaisten yhdenvertaisuuden vaarantuvan päätösvallan hajauttamisen ja yksityistämisen seurauksena. Seuraavaksi on paikallaan arvioida kutakin linjausta eritellymmiin erityisesti niiden tarjoamien mahdollisuuksien valossa.

Yksityisoikeudellisessa muodossa toimivat kunnalliset laitokset, public-private-partnership-toimintamuodot, yksityistäminen, fundraising ja sponsorointi ovat esimerkkejä pyrkimyksistä kunnan menojen kasvun hillitsemiseen. Julkinen valta ja markkinat kohtaavat tavoitteenaan synergiavaikutukset ja molemminpuolinen hyöty.¹³ Ne palvelevat välillisesti myös kuntien tehtävistä suoriutumista ja kuvastavat samalla kunnan hallintotoiminnan ekonomisoitumista. Sen sijaan sitä, mitä vaikutuksia pitkällä aikavälillä tästä kehityksestä seuraa, ei juuri ole pidetty esillä. Luotettaessa markkinoiden resursseihin kansalaaisyhteyden asemesta uhkaa perinteistä kunnallisen itsehallinnon organisaatiomuotoa kovertuminen tyhjäksi.¹⁴ On huomionarvoista, että valtion, oikeuden ja hallinnon ekonomisoitumiskehitys ei vaikuta pelkästään pisteittäisesti, vaan merkitsee valtio- ja hallintoymmärryksen muuttumista, mikä

above are more likely to be achieved through more local flexibility and discretion, not less. It will be important for governments to create the circumstances where such flexibility and discretion can flourish, including removing administrative and legal barriers and ensuring that the tasks legally required of local authorities remain commensurate with the available resources.” Ks. Myös Roslin 2006, 42: ”demokratialiike”, joka korostaa, että yhteiskunnalliset palvelut on tuotettava mahdollisimman lähellä kansalaisia. ”Devolution”-käsitteestä on muodostunut eräänlainen keskitie, jossa taloudellisesti raskaat osiot, kuten terveydenhuolto, annetaan alueellisesti itsehallinnollisten yksiköiden hoidettavaksi.

12. Witte – Osner 2008, 13 ja Czybulka 1996, 89.

13. Hill 2006, 51–52.

14. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 801.

ulottuu koko julkisen elämän alueelle ja siksi on läpikäyväenä myös tietyssä määrin julkisessa hallinnossa. Siksi ekonomisoitumiskehitys voidaan ymmärtää vain moniulotteisena ilmiönä.¹⁵

Globalisaatiokehitys on tuonut mukanaan kansainvälisten organisaatioiden (Yhdistyneet Kansakunnat, Maailmanpankki, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen organisaatio) aktiivisen puuttumisen valtioiden julkiseen hallintoon.¹⁶ Erityisesti näiden tahojen edustaman ”ekonomistilinjan” puheenvuoroilla on julkisen talouden vajeen ja vuoden 2008 maailmanlaajuisen talouskriisin jälkeen ollut runsaasti vastakaikua. Niiden uskottavuutta kuitenkin rajoittaa niiden suppea, vaikkakin vakuuttavalta vaikuttava talouden näkökulma. Viimeksi esimerkiksi kansainvälisten kuntatutkijoiden mielestä Suomen kuntasektorin keskeiset ongelmat liittyvät liian pieneen kuntakokoon, kuntien yhteistyön epädemokraattiseen järjestämistapaan ja viimeaikaisten kuntauudistusten heikkoon toimeenpanoon.¹⁷ Johtopäätökset ovat jossain määrin ristiriitaisia. Ensinnäkin kritisoidaan kuntien yhteistoimintajärjestelmiä, erityisesti kuntayhtymiä päätöksenteon läpinäkyvyyden ja äänestäjien mielipiteiden välittymisen sekä kustannusten hallinnan näkökulmasta. Vaihtoehtoja, muiden Pohjoismaiden mukaista vaaleihin ja verotusoikeuteen nojaavaa maakuntatasoa puolestaan kritisoidaan moniportaisuudesta ja vaarasta vallan siirtymiseen virkakoneistolle. Esille nostettu vaihtoehtoinen malli on siksi yllättävä: ”Tilanne, jossa kuntayhtymissä päätökset tekee valtuusto, jonka jäsenet eivät vastaa päätöksistään suoraan äänestäjille, etäännyttää päätöksentekoa poliittisesta vastuusta. Erityisen ongelmalliseksi Suomen tilanteen tekee se, että usein valtaosa kuntien toiminnasta on siirretty kuntayhtymille. Astetta parempi olisi Shahin mielestä tilanne, jossa kuntien yhteistyön päättävä elin koostuisi jäsenkuntien pormes-

15. Hoffmann-Riem – Schmidt-Assmann – Vosskuhle 2006, 1042. – Yksi ilmaus tästä on tehokkuusargumenttien painottaminen kansanvalta-argumenttien sijaan. Esimerkiksi Harisalo - Rannisto 2010, 73: ”Merkittävistä palveluista vastaavien isojen organisaatioiden johtamisessa tarvitaan hallinnollista ammattitaitoa eikä politiikkaa. Aika on ajanut poliittisen johtajuuden ohi.”

16. König 2007, 244 ja Sipponen 2000, 313.

17. VATT, tiedote: Kansainväliset taloustutkijat Suomen kuntajärjestelmästä: Vähähallinnontaso ei ratkaise Suomen kuntasektorin ongelmia. 11.11.2010.

tareista/johtavista politiikoista.”¹⁸ Näkemykset eivät myöskään vastaa sitä, millaisena eurooppalainen ajattelu toimivallan jakamisen näkee, vallan hajauttamiseen, federalismiin ja subsidiariteettiin nojaavana rakennelmana.

Edellä mainitut tutkijat nostavat esille myös näkemyksensä hallinnon rakenteiden kehityksestä. Heidän mielestään globalisaation ja informaatioyhteiskunnan kehittymisestä pitäisi seurata paikallishallinnon vahvistuminen erityisesti alimmalla tasolla (kunnat) ja vastaavasti välihallinnon merkityksen vähentyminen.¹⁹ Tämäkään näkemys ei ole yhdenmukainen eurooppalaisten tahojen pyrkimysten samoin kuin tosiasiallisen eurooppalaisen kehityksen kanssa. Kansallisvaltioiden alapuolisten yksiköiden, myös rajat ylittävien Euregioiden, vahvistuvaa roolia eurooppalaisessa yhdentymiskehityksessä sen moottoreina ei ole voinut olla huomaamatta.

”Hajauttamislinjan” ja ”traditionalistien” välinen kilpailu on ollut leimallista Suomessa aina 1980-luvun puolivälistä lähtien.²⁰ Pääministeri Holkerin hallituksen ohjelmassa oli laaja kirjo hajauttamista merkitseviä uudistuksia, joiden vaikutus kunnallisen itsehallinnon kannalta oli suuri (vapaakuntakokeilu, hallinnollisen norminannon karsiminen, valtionosuusuudistus ja kunnan hallinnon peruslain uudistamisen käynnistäminen). Ajan henki oli suosiollinen kuntien itsehallinnon vahvistamiselle. Tämä ilmeni esimerkiksi kuntalain eduskuntakäsittelyssä, jossa lääninhallituksille aiemmin kuulunut kuntien valvontaoikeus poistettiin. Käännettä merkitsi sittemmin vuoden 1995 perusoikeusuudistus. Oikeudellisen sääntelyn merkitys on lisääntynyt selvästi 1990-luvun puolivälistä lähtien. Selityksenä tälle on muun ohella Euroopan unionin jäsenyys ja perusoikeusuudistus. Oikeusturvan, tasapuolisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden merkitys on voimistunut. Kunnalliselle itsehallinnolle kuuluva riittävä vapaus ja oikeus erilaisiin ratkaisuihin on ollut jatkuvassa vastakkainasettelussa kansalaisten yhdenvertaisuudella argumentoidun vahvemman sääntelyn

18. Moisio 2010, 16.

19. Moisio 2010, 9.

20. Temmes on todennut olevan luultavaa, että 1990-luvun hajautuspolitiikka saanee jatkokseen jonkinlaisen vasta-aallon, jolla valtion keskuhallinnon ohjausmahdollisuuksia pyritään parantamaan. Temmes 2008, 77.

vaatimusten kanssa. Näiden vaatimusten esittäjät kuitenkin jättävät huomiotta sen seikan, että kaikissa suhteissa identtinen asuinkunnasta riippumaton palvelustandardi on samankaltainen utopia kuin unelma täydellisen yhdenvertaisesta yhteiskunnasta. Senkaltaiset identtiset elämänotot edellyttäisivät itse asiassa täydellisesti keskitettyä yhteiskuntaa. Sellaisessa yhteiskunnassa ei ole sijaa minkäänlaiselle kunnalliselle itsehallinnolle eikä demokratialle, jossa kansalaisille sallittaisiin erilaiset näkemykset ja priorisoinnit. Todellisuuden maailma on kaukana utopioista. Todellisuudessa yhdenvertaisuusperiaate voi toimia suunnannäyttäjänä. Sellaisessa maailmassa kunnallinen itsehallinto voi saada sisältöä ja näytellä tärkeää osaa kuntien pyrkiessä kaikessa olennaisessa yhdenvertaisiin elämänotosuhteisiin ja palveluvarustukseen. Kunnallinen itsehallinto ja yhdenvertaisuus voivat olla toisiaan täydentäviä ja kantavia arvoja siinä ideologiassa, johon kansanvaltainen hallinto perustuu.²¹

”Traditionalistien” on muita näkemyksiä edustavia helpompaa puolustaa linjauksiaan. Tässä heillä on kulloistakin hyvää tarkoitusta palveleva tavoite, jonka edistämiseksi uusia säännöksiä ja viranomais-toimia on tarpeen toteuttaa. Ammatillisten erityis-sektoreiden ruokkima ja tuottama ylisääntely on kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvan vapaan harkintavallan kannalta ongelma.²² Mitään uutta tällainen ajattelu ei ole. Jo De Tocqueville huomasi ongelman: ”Euroopan hallitukset pelkäävät, että tekemällä kunnista vahvoja ja itsenäisiä ne pirstoisivat vallan ja siten altistaisivat valtion anarkialle. Vaan riistäkääpä kunnalta valta ja itsenäisyys, niin tapaatte siellä vain virkamiehiä, ette kansalaisia.”²³ ”Traditionalistit” ovat olleet niskan päällä 2000-luvun kunnallislainsäädännön uudistamisessa, mihin juuri perusoikeussäännösten ylikorostunut esilläpito on tarjonnut pohjaa. Perustuslaissa ankkuroitu kansalaisten itsehallinnon muodossa toteutuva kuntien itsehallinto on saanut väistyä kulloisenkin yksittäisen perusoikeussäännöksen tulkin-takäytännön tieltä. On aiheellista todeta, että perusoikeusnormimme ovat kuitenkin vain ”ihmisten tekemiä”, ne ovat säädännäistä oikeutta.

21. Stjernquist – Magnusson 1988, 208.

22. Witte – Osner 2008, 18.

23. De Tocqueville 2006, 110.

Kysymys ei ole luonnonoikeudesta eikä moraalilaista, vaikka perusoikeudet ilmaisevat tärkeällä ja vakavalla tavalla nykyisiä käsityksiämme arvoista, jotka ovat keskeisiä yhteiskunnassamme. Oikeudellisesti niiden sitovuudella ei ole syvempää perustaa kuin demokraattisen lainsäätäjän valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä tekemä valinta, eikä niiden soveltamisessa meillä ole pääsyä tavanomaiset oikeudelliset menetöt ylittävään tiedostamiseen.²⁴

Rinnalla on kuitenkin kulkenut myös näkemys julkisen vallan roolin vähentämisestä, vetäytymisestä ydintehtäviin. Viranomaistehäviä lukuun ottamatta kaiken muun voisi siirtää yksityisen tahon hoidettavaksi. Tästä poikkeavan näkemyksen edustajat varoittavat asettamasta oletettua vaikuttavuutta ja taloudellisuutta kaiken muun edelle. Erityisesti kuntatasolla olisi pelättävissä kansanvaltaisten elementtien, demokratian ja itsehallinnon tyhjäksi kovertuminen. Julkinen valta ei ole vain markkinoiden osapuoli ja palvelutarjoaja, vaan kantaa vastuuta yleisestä edusta ja hyvästä. Sen vuoksi valtion ja kuntien olisi säilyttävä palveluntuottajina. Sen sijaan että ne luopuisivat palvelutehtävistään, tulisi niiden pyrkiä muuttamaan rakenteitaan samoin kuin toimia yhteistyössä muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa.²⁵

Kuvattujen erilaisten linjausten varjoon on kuitenkin jäänyt ehkä olennaisin kaikista: kysymys kunnallisesta demokratiasta. Voidaan pitää jopa yllättävänä sitä seikkaa, että edustuksellisen kunnallisen demokratian jälkeenjääneisyyteen muuhun kehitykseen verrattuna ei ole löytynyt ratkaisua. Asiasta on puhuttu, kirjoitettu ja sitä on tutkittu oikeastaan 1990-luvun lopulta lähtien. Yhtä suuri ongelma on, ettei hallintolegalistista ja manageristista kunnallishallintoa ole kyetty riittävän hyvin sopeuttamaan toisiinsa.²⁶

24. Jääskinen 2004, 117–118.

25. Hill 2006, 61–62.

26. Heuru 2001, 67.

Vallanjakoperiaate vai yhtenäisvaltiolinja?

Monissa liittovaltiomuotoisissa valtioissa käyty keskustelu asymmetrisestä valtio-organisaatiosta on tuttua myös yhtenäisvaltio Ruotsissa. Asymmetrisessä järjestelmässä julkisten tehtävien kokonaisuus voi vaihdella maan eri osissa, eri maakunnissa ja kunnissa. Asymmetrisen yhteiskuntaorganisaation ideana on ensi sijassa kyetä sovittamaan erilaisten maakuntien ja kuntien edellytykset kulloisiinkin tarpeisiin. Asymmetrinen yhteiskuntaorganisaatio ei kuitenkaan ole niin dramaattinen kuin miltä se vaikuttaa ensi kuulemalta. Kuntien ja maakuntien toimintaedellytyksissä ja tehtäväkentässä on aina ollut eroja, osin toiminnallisten edellytysten ja osin lainsäädännönkin perusteella. Asymmetria voidaan nähdä mahdollisuutena pienempien kuntien säilyttämiseksi siirtämällä sellainen osa niiden tehtävistä, joista ne eivät kykene vastaamaan, suuremmille kunnille.²⁷ Hyvinvointivaltio-ajattelun perusajatus on tarjota samanlainen julkisten palvelujen minimitaso koko maan alueella. Periaate yleisellä tasolla on ongelmaton, yksityiskohtiin mentäessä sen sijaan ei enää. Ei ole esimerkiksi toiminnan tuloksellisuuden kannalta tarkoituksenmukaista edellyttää, että maan eri osien erilaisiin ongelmiin voitaisiin soveltaa pelkästään samoja ratkaisumalleja.²⁸

Mutta keskustelu itsehallinnon asemasta julkisen hallinnon kokonaisuudessa ei Ruotsissa ole jäänyt pelkästään virallisselvitysten varaan. Myös erilaiset tutkimusta rahoittaneet tahot (kuten Ruotsin valtionpankin säätiö) ovat pitäneet keskustelua yllä.²⁹ Suomalaisesta, suhteellisen samankaltaisista olosuhteista tarkasteltuna mielenkiintoisin yksityiskohta tässä keskustelussa on subsidiariteettiperiaatetta koskeva

27. Sveriges Kommuner och Landsting: Asymmetri i samhällsorganisationen. PM 2005-09-28.

28. Ks. keskustelua Molander – Stigmark 2005, erit. 11–23.

29. Myös Skånen ja Länsi-Göötanmaan maakunnat ovat julkaisseet useita alueellista ja kunnallista itsehallintoa tarkastelevaa tutkimusraporttia, esim. Tallberg 2005. Ks. myös Molander 2003, 201, jossa esille nostettujen muutosten ilmaistaan antavan Ruotsille suuremmassa määrin federalistisen rakenteen. Jo varhempaa keskustelua edustaa Ruotsin kunnallisliiton julkaisema Lokal demokrati – möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen, 1995 (ks. erit. s. 32–33).

kysymys: mitä merkitystä EU:n piirissä käydyllä subsidiariteettikeskustelulla ja asiaa koskevalla sääntelyllä voi olla ruotsalaiselle keskustelulle kunnallisesta itsehallinnosta. Lähtemättä tässä yhteydessä laajemmin kuvaamaan periaatetta³⁰ on syytä kuitenkin todeta, että periaate ei suinkaan ole pelkästään desentralisaatioperiaate eikä edes sellaisena yksiselitteinen. Subsidiariteettiperiaate syntyi EU:ssa täydentämään legaliteettiperiaatetta. Selkeästi määriteltä legaliteettiperiaatetta voidaan pitää edellytyksenä mielekkäälle subsidiariteettikontrollille. Tästä syystä toimivaltuuttelun sisällyttäminen EU:n perustuslailliseen sopimukseen on välttämätöntä. Ruotsin perustuslaissa legaliteettiperiaate on ilmaistu säätämällä, että kaiken julkisen toiminnan harjoittaminen on alisteista lainsäädännölle (RF 1:1, 3 kappale). Ruotsin valtorakenne nojaa kansansuvereniteettiperiaatteeseen, toisin sanoen sille, että kaiken vallan lähtökohtana on kansa (valtiopäivät). Puhtaaksiviljelty kansansuvereniteetin periaate voitti alaa ennen muuta toisen maailmansodan jälkeisessä perustuslakikeskustelussa. Se sai ilmauksensa vaalijärjestelmän muotoutumisessa, kuninkaan asemassa ja vapausoikeuksissa myöhemmissä perustuslakiuudistuksissa. Vahva kansansuvereniteetin painotus on johtanut siihen, että legaliteettiperiaate on muuttunut suhteellisen ontoksi. Lakien kontrollioikeus (RF 11:14) on eurooppalaisittain hyvin rajattu. Oikeudellinen kontrolli sen suhteen että valtiopäivät ja hallitus noudattavat perustuslakia on sen vuoksi silmiinpistävä heikko. Näistä syistä ruotsalainen hallintojärjestys eroaa yleisistä kehityssuunnista EU:ssa, jossa jäsenmaiden enemmistö soveltaa vallanjaon periaatetta. Tätä kontrastia on syytä alleviivata, sillä subsidiariteettikontrolli EU:ssa ja Ruotsissa eroavat näin ollen toisistaan. Tämän ongelman poistamiseksi Ruotsin valtionpankin säätöön kustantamassa julkaisussa

30. Ks. periaatteen merkityksestä kunnallisen itsehallinnon kannalta esim. Ryyänen 2008, 80–104. – Euroopan alueiden liitto (Assembly of European Regions, AER) on lähettänyt 19.5.2008 päivätyn avoimen kirjeen, jossa eri kielille käännettyin tekstein kiinnitetään huomiota sanaan läheisyysperiaate (engl. subsidiarity) ja todetaan, että sanaa ei valitettavasti esiinny sanakirjoissa. Kirjeessä todetaan muun muassa: ”Erityisesti olemme huolissamme siitä, että Euroopan unionin, sen jäsenvaltioiden ja muiden maiden odotetaan kunnioittavan periaatetta, joka kuitenkin perustuu niin monelle sanakirjalle – ja kansalaiselle – täysin tuntemattomaan sanaan.” Kirjeessä todetaan, että sana voidaan määrittää seuraavasti: ”periaate siitä, että päätös tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaista”.

tuodaan esille tarve luopua puhtaaksiviljellystä kansansuvereniteettiajattelusta ja hyväksyä vahvemmin vallanjakoajattelu perustuslaissa ja yhteiskuntarakenteessa. Tähän kehitykseen kuuluu luonnollisesti osana se, että ylimmille tuomioistuimille osoitetaan välttämättömät toimivaltuudet perustuslaissa taatun valtion, maakuntien ja kuntien välisen toimivallanjoon kunnioittamisen kontrollointiin.³¹ Vain näin voidaan myös kunnallinen itsehallinto ottaa vakavasti (Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?).³²

Ruotsin kunnallinen itsehallinto sai odottamattoman vahvaa kritiikkiä Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin vuonna 2005 toteuttamassa maa-arvioinnissa. Erityisesti kritiikki kohdistui lainsäätäjään. Kritiikki ei kuitenkaan tullut yllätyksenä. Eri yhteyksissä oli jo aiemmin katsottu, ettei lainsäätäjä ottanut riittävällä tavalla huomioon peruskirjan artikloja.³³ Arviointiraportti ja sen perusteella annettu kongressin suositus³⁴ ovat mielenkiintoisia suomalaisestakin näkökulmasta katsottuna. Niissä pidetään valitettavana tendenssiä, jonka mukaisesti annetaan yhä enemmän yksityiskohtaista valtiollista sääntelyä kunnallisasioissa. Tätä pidetään valtion sekaantumisena kunnallisiin asioihin. Vieläkin selkeämmin tämä tuomitaan lainsäädännön lisääntymisen osalta. ”Oikeuksia” luovan lainsäädännön lisääminen ei toteuta oikeaa tasapainoa kansalaisten oikeuksien ja kuntien velvoitteiden välille, jotta palvelut voitaisiin tarjota paikallisyhteisön tarvekokonaisuus huomioon ottaen. Perustuslain 8-luvun sääntely tarjoaa lainsäätäjälle mahdollisuuden sekaantua kuntien ja maakuntien (landstingien) asioihin varsin yksityiskohtaisesti. Tätä pidetään raportissa saman hallitusmuodon sääntelemän itsehallintoperiaatteen vastaisena. Ulospääsyksi tilanteesta suositellaan niin valtiosta kuin

31. Molander – Stigmark 2005, 83–84.

32. Kuntien ja maakuntien etujärjestö on eri yhteyksissä tuonut esille sanotun vaatimuksen. Esim. periaatekannanotossa Statens styrning av kommuner, landsting och regioner (2006, 7) todettiin, että valtio ei ole ottanut tyydyttävällä tavalla huomioon niitä arvoja, joita toteutetaan kunnallisen itsehallinnon kautta.

33. Esim. Torngren 2004, 41.

34. Ruotsin kunta- ja aluedemokratiaa koskeva kongressin suositus Recommendation 163 (2005), 12. täysistunto 2005. Kuntien ja maakuntien etujärjestö Sveriges Kommuner och Landsting julkaisi aihepiiristä koostejulkaisun Europarådet om lokal och regional demokrati i Sverige (2005).

kunnista riippumattoman komission asettamista, joka arvioisi tällaisten ”oikeuksia” luovien palvelunormien todelliset kustannukset. Tätä kautta palattaisiin tilanteeseen, jossa kunnilla itsellään säilyisi kontrolli omasta politiikastaan hallintotuomioistuinten asemesta. Ja jotta tässä ei jo olisi tarpeeksi, katsotaan kuntien tarvitsevan vahvemman aseman parlamentin suuntaan. Se tarkoittaisi valiokunnan asettamista parlamenttiin kunnallisen itsehallinnon kysymyksiä varten. Vaihtoehtoisesti tuodaan esille perustuslakituomioistuimen asettamisen tarve.³⁵

Ruotsin kuntia ja maakuntia edustava Sveriges Kommuner och Landsting piti Euroopan neuvoston suositusta tervetulleena panoksena demokratian vahvistamiseen: ”Euroopan neuvoston tarkastelu ja suositukset pitää ottaa vakavasti. Tämä raportti on merkittävä ja eteenpäin suuntaava panos keskustelussa miten paikallista ja alueellista demokratiaa Ruotsissa pitää vahvistaa.”³⁶ Raportin ja suosituksen vaikutus ei kuitenkaan rajoittunut pelkästään keskusteluun. Myös lainsäädäntöä koskeva valmistelu käynnistyi tämän seurauksena.³⁷

Lähtökohtana vapaa kansalainen

Udo Di Fabio, professori ja Saksan perustuslakituomioistuimen tuomari, on laajan esseensä yhteenvedossa todennut sellaisten kansakuntien olevan menestyksekkäitä, jotka voivat nojata vapaiden kansalaistensa vitaliteettiin. Läntisten valtioiden on luonnosteltava kehitystään vitalisiksi kilpailu- ja kulttuuriyhteisöiksi. Lännen atlanttisilla ydinvaltioilla on tässä suhteessa vähemmän muutostarvetta kuin Manner-Euroopan

35. Perustuslain turvaamaa itsehallinnon suojaa on pidetty heikompana vertailussa eräisiin Euroopan maihin, joissa perustuslakituomioistuimeen voidaan viedä itsehallinnon loukkaamiskysymyksiä. Ks. Torngren 2004, 59. Ks. suomalaisesta keskustelusta Heuru 2001, 75–76 ja Nummela – Ryynänen 1993, 266–272.

36. Europarådet om lokal och regional demokrati i Sverige 2005, 3.

37. Huomionarvoista on, että tämä koskee kaikkia hallinnon tasoja. Hallituspuolueet ovat sopineet siitä periaatteesta, että tulevaisuudessa Ruotsilla on kolme poliittista päätöksentekotasoa, joilla on myös verotusoikeus: valtio, aluekunnat ja peruskunnat. Ks. Alström 2011, 12–13 ja Sveriges Kommuner och Landstingin kirje 2010-01-22 Finansdepartementetille.

valtiokeskeisillä kansakunnilla. Vitaalisen vapauden uusi hahmotelma voi perustua vain yksittäisiin ihmisiin, kansalaisiin, jotka jälleen ottavat elämänsä käytännönläheisellä järkevyydellä omaan vastuuseensa ja luopuvat kohtalostaan hallittuina alamaista.³⁸

Kirjoittajan lähtökohtana on valtion toimintojen laajentumiskritiikki. Perinteisesti valtiota on kansalaisten taholla pidetty yhä enemmän palveluyrityksenä ja eräänlaisena kansallisena vakuutuslaitoksena. Jo pitkään kansalainen on tottunut varojen uudelleenjakamisen kvasisosialistiseen järjestelmään. Teknokraattinen suunnittelu ja muotoiltavuususkko vuoden 1968 hengessä laajensivat valtiosektoria esteettömästi ja vakiinnuttivat valtiouskon yhteiskuntaan. Sosiaalivaltion rakentamisen loppumattomalta näyttävä tie koettiin henkilökohtaisen vapauden lisääntymisenä. Se oli vuosikymmeniä modernin ja tulevaisuuteen suuntautuneen politiikan tae suosioon. Tätä kautta saatettiin käyntiin talouselämän byrokraattisen alistamisen ja varojen uudelleenjaon koneisto, josta tänä päivänä on tullut politiikan pääongelma. Tähän ei vaikuttanut pelkästään usko siitä, että sosiaalivaltion suoritukset ovat tärkeämpiä kuin kansalaisten suorituksia koskevat vaatimukset. Siihen vaikutti myös vakuuttuneisuus, että sosiaaliset tulonsiirrot valtiolta laajentaisivat ihmisten vapautta, koska ne vapauttavat ihmiset pakosta ja hädästä. Elämän byrokratisoitumisen ja oikeudellistumisen ohella tällainen sosiaalihuoltovaltiollinen vapauskäsitys on johtanut rakenteelliseen suoritusten toteuttajien (veronmaksajien) huomiotta jättämiseen. Tämäntyyppinen kritiikki ei tietysti ole Suomessaakaan tuntematonta. Sen sijaan keinot ongelman poistamiseen sellaisia ovat.

Di Fabio nimittäin pitää luopumista yhtenäisyyden vaatimisesta vapauden mahdollistavana tienä. Sosiaalisten funktioiden mukaan jakautuneessa yhteiskunnassa eivät sosiaaliset suhteet aseta vaatimuksia koko ihmiselle, vaan ainoastaan tietyt käyttäytymispisteet. Tästä muodostuu vapautemme ydin. Myös yhteiskunta kokonaisuudessaan näyttää tällaisten funktionaalisten erityissuhteiden näyttämönä toimivan hyvin. Vapaaksi jätetyt yhteiskunnalliset järjestelmän osat voivat muotoutua vapaasti. Vapaa talous tuottaa hyvinvointia, vapaa

38. Di Fabio 2005, 275–276.

tiede osaamista, vapaat poliitikot tekevät hyväksyttäviä päätöksiä. Ei mikään keskusinstanssi, ei mikään pappien kasti taikka ylivoimainen traditio estä yhä jatkuvaa kasvua, vapaaksi jätettyjen sosiaalisten systeemien dynamiikkaa. Tällaisessa niin kutsutussa funktionaalisen differentoitumisen organisaatioperiaatteessa on läntisten kulttuurien menestysalaisuus.

Emme kuitenkaan tiedä, kuinka kauan tämä yhteiskunnallinen rakenneperiaate voi vielä säilyä. Merkittävin vaara vaanii, kuten usein, menestyksessä. Yhteiskunnan yhtenäisyys ja stabiliteetti eivät ole enää vakavasti otettava teema, koska yksittäiset toiminta-alueet ovat niin näkyvästi toisiinsa kytkeytyneitä. Sillä, joka yhä kaipaa yhtenäisyyden vallitsemista, on taipumus asettaa lisää vaatimuksia politiikan ja valtion suuntaan – siitäkin huolimatta, että politiikka kyllä kykenee vaikuttamaan yhteiskuntaan, mutta ei kykene sitä poliittisten utopioiden kaltaisella tavalla suunnittelemaan ja laadittujen suunnitelmien mukaisesti muotoilemaan.

Tästä on tehtävissä kaksi yhteenvetoa. Ensinnäkin: Joka uskoo, että myös moderneissa yhteiskunnissa olisi oltava erityinen järjestely yhteiskunnan yhtenäiskysymyksiä varten, joutuu esittämään uusia poliittisia vaatimuksia. Hän joutuu vaatimaan sosiaalivaltion vahvistamista ja laajentamista, kansallisvaltioiden rajat ylittävää sääntelyä, kuluttajasuojan vahvistamista jne. Mutta supremaattisesta yhtenäisjärjestelmästä kiinnipitämisessä voi nähdä myös ajatusvirheen ja pelätä sen sisältämää taaksepäin suuntautunutta perusajattelua. Vapaa yhteiskunta tarvitsee huomattavan laajassa määrin poliittisia suorituksia, mutta se vaarantuu, jos politiikan on pyrittävä muotoilemaan yhteiskuntaa konkreettisesti yhtenäispremissien mukaan. Periaatteessa vapaan talouden tai tieteen on pysyttävä poliittisesti asetetuissa reunaehdoissa, mutta myös politiikan on löydettävä ja hyväksyttävä oikeuden, taloudellisen järjestyksen ja yhteiskunnan arvojärjestelmän mukaiset reunaehdot.

Tästä on tuloksena politiikan maailmassa kaksi leiriä: yhteiskunnallisiin interventioihin taipuvainen ja liberaalis-talousmyönteinen. Näiden napojen uudelleenasetointi on saattanut poliittisen vasemmisto-/oikeistoaritmetiikan ja ”edistyksellinen/konservatiivi” -leiman

perusteellisesti sekaisin ja tuottanut vastakohtaisuutta poliittisissa puolueissa. Poliittinen ”vasen” onkin siinä konservatiivi, missä se haluaa säilyttää valtiollisen interventionismin rakenteita. Jotta samalla voitaisiin pitää yllä vanhoja vaatimuksia edistyksen kärkijoukkona olemiseksi, joudutaan usein keksimään uusia itsenäisiä projekteja kompensaationa ja linjalta poikkeamisen johdosta. Ne ovat ihmisten arkipäivän tuntemusten mukaan arvioituina usein keinotekoisia, mutta jälleen valtion ja ylikansallisen jakeluvaltion kannalta uusia vaatimuksia asettavia. Poliittinen ”oikea” sitä vastoin on edistysellinen siellä, missä on julkista valtaa leikattava, jotta ennen muuta talouselämälle annettaisiin jälleen enemmän ja enemmän ilmaa hengittää. Mutta jos annetaan liian kiireisesti periksi talouselämän usein päiväpoliittisten tarpeiden mukaisiin vaatimuksiin, kärsivät usein juuri sentyyppiset yhteisöt kuin perhe, joiden suojaksi konservatiivit varsinaisesti ovat viirinsä virittäneet. Jos näkee politiikassa vain talouselämän lisäkkeen ja puhetorven, joutuu pian tunnustamaan, että talouselämän eliiteillä on suunnilleen yhtä paljon poliittista ymmärrystä kuin mitä poliitikoilla on tuottavasta yrityksen johtamisesta.

Arveluttavalla tavalla molemmat kuvatut ideologiset asenteet ovat soveltumattomia tyydyttämään erilaisiin toimintaimperatiiveihin jakautuneen yhteiskunnan yhtenäisyyden tarpeen. Molemmat näkökohdat osoittavat ainoastaan talouden realiteettien murtumisen itsetyytyväisen politiikanharjoittamisen linnoitukseen. Poliittisen järjestelmän autonomia on muuttunut pahaksi kuormaksi yhteiskunnalle. Yhä lisääntyvä poliittisen vallan vahvistuminen, yhä uusien lakien tuottaminen halvaannuttaa yhteiskunnan, kaikkien elämänalojen oikeudellistuminen uhkaa arkipäivän järjenkäyttöä ja hyvinvoinnin uudelleenjakelu vaarantaa sen juuret. Johdonmukainen liberaali vasta-aseannoituminen puolestaan on vastauksen velkaa siitä, kykeneekö yhteiskunta olemassaoloon ilman näkyviä ja valaisevia solidariteetin malleja, ilman yhteisöllistä henkeä ja myös positiivisia laajan arvojärjestelmän sisältöjä.

Kiistämätöntä läntisessä ajattelussa on lähtökohta jokaisen yksilön ja hänen vapautensa itseisarvosta, sikäli kuin se suuntautuu kollekti-

visia, totalitäärisiä ja vapautta uhkaavia valtiokäsityksiä vastaan. Mutta tällä kiellolla yksin ei vielä voida luonnostella täydellistä poliittisen yhteisön arkkitehtuuria.

Jotta yhteiskunnan väärää kehityssuuntaa vastaan voitaisiin ohjata, ehdottaa Di Fabio, että yhteiskunta etsisi intensiivisesti sille tärkeitä johtoarvoja. Mitkä sitten ovat sellaisia arvoja, jotka pitäisivät yhteiskuntamme keskeisimmin koossa? Sellaisia ovat ehdottomat ensisijaisarvot, joilla on moraalista laatua: hyvä on asetettava huonon edelle. Tätä määritelmää seuraa normatiivinen määrittely. Vain kun poliittinen yhteisö jakaa yhteiset arvot, voidaan turvata rauhanomainen olemassaolo pitkäjänteisesti. Kaksi tärkeintä läntisen maailman toimintaedellytystä ovat Di Fabion mukaan kulttuuri ja vapaus.

Tuskin mikään muu käsite on kärsinyt suurempaa inflaatiota käytössä kuin kulttuuri. Yhteisöön sitoutuneelle kulttuurille on onnistuttava kytkemään yhteen henkilökohtainen onni ja yhteiskunnallinen järjestys. Kulttuuri ei tällöin ole mikään itsepalvelukauppa. Jotta kulttuuri pysyy elävänä, on kansalaisten hyväksyttävä se ja kriisitilanteessa puolustettava sitä. Läntinen kulttuuri on heikko, koska se on liian kauan liittoutunut nuorisokultin ja itsekkyyden ensisijaisuuteen. Demokratia tarvitsee kansalaisia, ei vain kuluttajia. Juuri tämän vaatimuksen Di Fabio asettaa maan poliittiselle kulttuurille.

Se, että konservatiivi – historiallisesti katsoen – puhuu liberaalien perusarvojen puolesta konservatiivisen politiikan lähtökohtina, vaikuttaa vain ensi silmäyksellä epäjohdonmukaiselta. Mutta myös konservatismi skeptis-nöyrine ihmiskuvineen, jonka mukaan ihminen on erehtyväinen, tahtoo vapautta, vaikka tietääkin, että tämä käsite kätkee niin houkutuksia kuin mahdollisuuksia. Erotuksena vasemmiston vapauskäsitykseen, lyhyesti argumentoituna, näkee Di Fabio seuraavan.

Vapausodotus ei vasemmistossa suuntaudu niinkään kansalaiseen itseensä, vaan muihin: yritykseen, sosiaalivakuutukseen, valtioon. Mutta jos vapaus delegoidaan, kätkeytyy demokraattinen vahvuus sosiaalisen heikkouden vaatteisiin. Mutta sokeita pisteitä on myös liberaalisessa, F. A. von Hayekin tradition mukaisessa vapauskäsityksessä.

Se ei nimittäin halua kansalaisten itse määräämää elämää poliittisen hallitusjärjestelmän muotoilun reunaehdoissa, vaan määrittelee vapauden valtiollisten rajoitusten poissaolona. Mutta tämä määritelmä unohtaa vapauskäsitteen ei-materialistisen ulottuvuuden. Ihminen ei elä pelkästään leivästä, vaan haluaa sosiaalisena olentona olla enemmän kuin pelkkä kuluttaja. Toiseksi liberaalinen vapauskäsite aliarvioi vapauden negatiivisia аспектеjeja. Lisääntyneet toimintamahdollisuudet voidaan kokea yksilön taholla rasittavana pakkona päätösten tekemiseen. Kuka ei tuntisi avuttomuutta ostoksilla ollessaan, kun ei silmäillessään täysią hyllykköjä enää tiedä, mitä pesuainetta pitikään ostaa. Liberaali radikaali-individualismi on taipuvainen pitämään vapautta yksilön suurempien valinnanmahdollisuuksien kanssa samana asiana. Sen seurauksena se jättää mielellään huomiotta yhteiskunnalliset toimintayhteydet ja kieltää yleisen hyvän kategorian. Kriittikkinsä yhteenvedossa Di Fabio määrittelee synteettisen vapauskäsitteen, joka ottaa huomioon oikean suhteen yksilön ja yhteiskunnan välillä: ”Yksilöllisen vapauden konsepti on väistämätön yhteisöjen olemassa olevaan maailmaan asetettuna ja pysyy riippuvaisena edelleen olemassa olevista yhteisöistä ja niiden tahdosta tämän konseptin jatkamiseksi.” Ilman elämänpiiriin ankkuroituneita instituutioita ei voi olla poliittista vapautta, ainoastaan kuluttajan vapaus. Tärkeimmäksi porvarillisen vapauden instituutioksi kirjoittaja määrittää perheen. Kirjoittaja katsoo, että on kunnioitettava vahvemmin yksilöllisen vapauden ja välttämättömien yhteisöjen (kuten perheen, kansakuntien ja uskontokuntien) keskinäistä riippuvuutta.

Di Fabion ajatukset tarjoavat hyvän kristillis-sosiaalisen pohjan sille, miten konservatiivinen politiikka voi erityisesti yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä ottaa aktiivin roolin. Ne ovat pohjoismaiseen hyvinvointivaltion valtiokeskeiseen ajatteluun totutetuille suomalaisille eittämättä vieraalta kuulostavia ajatuksia?³⁹ Mutta niiden tarkoituksena on turvata kansalaisperustainen hyvinvointiyhteiskunta. Eikö se ole kannatettava tavoite? Sellainen yhteiskunta ei elä pelkästään yhä uusien julkisen vallan hoidettaviksi esitettävien toimintojen varassa. Konserva-

39. Vrt. esim. Tällä lailla sosiaaliturvaa -julkaisuun sisältyvässä luvussa ”Julkisen vallan ja yksilön vastuu” esitettyä (s. 100–101).

tiiviselle politiikalle asetettavat vaatimukset ovat Di Fabion mukaisesti haasteellisempia kuin pelkkien palvelukatalogien kirjoittaminen.

Ihmisten oikeus ja mahdollisuus tehdä paikallisia ratkaisuja on yhteenkytkeytynyt lainsäätäjän ja kunnallisen itsehallinnon välisiin suhteisiin. Itsehallinnon vahvuus riippuu siitä, tyytyykö lainsäätäjä pelkästään yleisluonteisten suunnanmääritysten antamiseen niin pitkälti kuin mahdollista ja siten antamaan tilaa paikalliselle harkinnalle.⁴⁰ Moderni itsehallinto on samalla ymmärrettävä instrumentiksi, jonka avulla kansalaisille mahdollistuu välitön osallistuminen valtioyhteisön asioiden hoitoon vastuullisesti toimivina ja ajattelevina valtiokansalaisina.⁴¹

40. Buhse 1983, 1253. – Siis, säilyykö mahdollisuus: ”Kaikesta huolimatta *haluan* kansalaisena ja yksilönä *sekä* demokratian *että* perusoikeudet.” Jääskinen 2004, 117.

41. Buhse 1983, 1258.

19. ”UUDEN YHTEISKUNNAN” RAKENNE

Periaatetta, jonka mukaan kaikille kansalaisille tarjotaan yhdenvertaiset julkiset palvelut asuinpaikasta riippumatta, pidetään itsestään selvänä seikkana hyvinvointivaltiossa. Sitä voidaan pitää selkeän periaatteen – yhdenvertaisuuden lain edessä – eräänlaisena yleistämisenä ja laajentamisena koskemaan valtion hoitoonsa ottamia uusia tehtäviä. Suomalaisessa hallinnonuudistuspolitiikassa periaate on aina ollut keskeisessä asemassa. Periaate on kuitenkin vanhastaan ollut ongelmallinen sisältönsä ja ulottuvuutensa laajuuden suhteen.¹ Erityisesti keskustelua on käyty sen suhteesta kunnalliseen itsehallintoon. Kun keskeisestä julkisen palvelutuotannon toteutuksesta on vastannut kunnallinen itsehallinto, on väistämättä seurauksena ollut erilaisuus yksityiskohdissa ja sisällöissä. Nyt yhdenvertaisuus julkisten palveluiden saatavuudessa on tullut myös muutoin keskusteluun. Tähän on vaikuttanut ennen muuta erilainen aluekehitys maan eri osissa, liittyneenä väestökehitykseen.²

1. Ks. esim. Hidén 1975, s. 35 ja 45 ja KM 1992:3, s. 57 ja 61.

2. KOM (2007) 273 lopullinen: ”Merkittävä maaltapako on yhä edelleen vallitseva suuntaus monilla EU:n alueilla, erityisesti Etelä-Italiassa, Pohjois-Suomessa, Ruotsissa, Skotlannissa sekä Saksan ja Puolan itäosissa. Työllisyysnäkyminen olemattomuus maatalouden ulkopuolella ja elintason alhaisuus puskevat monia ihmisiä, erityisesti nuoria ja ammattitaitoista väkeä hakeutumaan muualle. Tuloksena on lumipalloilmiö kyseisillä alueilla, joiden väestö vanhenee ja peruspalvelut supistuvat.”

Ongelma on havaittu, mutta varsin vähälle huomiolle silti jäänyt. Valtion keskushallinnon taholla keskeinen huomio on kohdistettu asiassa kuntiin: ”Julkisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi luodaan kansallinen kuntapolitiikka, jossa huolehditaan kuntatalouden tasapainoisesta kehittymisestä ja tasataan kuntien keskinäisiä eroja tavoitteena julkisten palveluiden hyvä ja tasa-arvoinen saatavuus koko maassa.”³ Onko tässä valittu oikeat keinot, on yksi seuraavien tarkastelujen keskipiste.

Kansainvälistä keskustelua peilaten on syytä tarkastella mahdollisuuksia vastata oikeudellisin ja julkisen vallan keinoin tapahtuvan kehityksen ei-toivottaviin piirteisiin.

Perusoikeudet ja alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen

Julkisten palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat perustuslain 2 luvun yksilöimät perusoikeudet (TSS-oikeudet). Välillisesti asiaan vaikuttavat myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁴

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteella on merkitystä kantavana julkisten palveluiden toteuttamista koskevana määrittäjänä. Kuten perusoikeussäännösten sisällyttämisestä silloiseen Hallitusmuotoon koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, on yhdenvertaisuusnäkökohdilla merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. ”Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen int-

3. Kohti kestäviä valintoja 2006, s. 80.

4. HE 309/1993 vp, s. 71/II.

ressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei hallitusmuodon 5 §:stä voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp).⁵ Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä (esim. perustuslain 19 §:n 3 momentti) jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuksien täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Viime kädessä lainsäätäjän tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on kussakin asiassa delegoitu, asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmät erilaiseen asemaan.⁶

Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksen ulottuvuus alueellisessa merkityksessä on keskeisessä osassa jäljempänä suoritettavassa tarkastelussa. Periaatteen tähän puoleen on eräissä yhteyksissä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Käsiteltäessä Kainuun hallintokokeilusta annettua lakiehdotusta perustuslakivaliokunta lausui muun ohella seuraavan:

”Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erinäisten seikkojen sääntelyn yhteydessä pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä

5. HE 309/1993 vp, s. 48.

6. PeVL 20/2004 vp, s. 2. ja Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 45.

alueellisessa suhteessa (PeVL 11/2002 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).⁷

Yhdenvertaisuusperiaate on hallinnon johtavista periaatteista luonnollisin siksi, että jo kansanvaltainen järjestelmä edellyttää sitä. Toisaalta se on myös kaikkein vaikeimmin yksilöitävissä oleva periaate, kuten edellä olevasta ilmenee. Poliittisen tasa-arvon rinnalle on 1900-luvun kuluessa liittynyt joukko muita tasa-arvoihanteita: taloudellinen ja sosiaalinen tasa-arvo, kulttuurinen tasa-arvo sekä sukupuolten välinen tasa-arvo ovat saaneet merkitystä.⁸ Periaatteella on puolustuksellisen komponenttinsa – epäoikeutetun erilaisen kohtelun kiellon – ohella myös voimakas objektiivis-oikeudellinen dimensio. Siitä ei ole johdettavissa pelkästään mielivallan kiello, vaan ennen muuta yleinen oikeudenmukaisuuden periaate.⁹ Sen toteutumisesta on vastuussa valtio, mutta kuitenkin ilman, että periaatteelle olisi tähän mennessä kyetty osoittamaan selkeämpiä peruspiirteitä. Esimerkiksi Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuin on todennut periaatteen sisällöstä seuraavan: ”Yhdenvertaisuuskytkennän normatiivinen sisältö saa siten täsmennyksensä kulloisenkin säänneltävän asia-alueen erityispiirre huomioonottamalla.”¹⁰

Kysymyksessä ei ole kaiken saattaminen yhdenmukaiseksi. Yhteiskunta säilyy moniarvoisena ja eriarvoisena senkin jälkeen, kun oikeusjärjestyksen edellyttämä yhdenvertaisuusperiaate on toteutettu.¹¹ Erot – esimerkiksi kuntien välillä – voivat itse asiassa olla edellytys huolehtimiseen parhaalla mahdollisella tavalla asukkaiden tarpeista ja toiveista paikallisella ja alueellisella tasolla. Paikallinen tai alueellinen politiikka, joka ottaa huomioon paikalliset tai alueelliset edellytykset, on parempi työväline yhdenvertaisuuden realisoimiseen kuin yleinen yhtäläisyyttä resursseissa, organisaatiomuodoissa ja toimintatavoissa tavoitteleva politiikka.¹²

7. PeVL 65/2002 vp, s. 4.

8. Parviainen 2006, s. 59.

9. Stern 2002, s. 12–13.

10. BVerfGE 75, 108 (175).

11. Heuru 2006, s. 313 ja Parviainen 2006 s. 59.

12. Självstyrets mervärde s. 17.

Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Perusoikeusudistuksen yhteydessä nähtiin yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän myös ajatusta tosiasiallisesta tasa-arvosta.¹³ Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämismenpite täydenntyy palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta. Tasa-arvon edistämismenpite koskee sekä lakisäateistä että harkinnanvaraista palvelujen tarjontaa. On aiheellisesti korostettu sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien tulisi heijastua myös virkamieskunnan arvoissa ja ajattelussa.¹⁴

Yhdenvertaisuusperiaatteen tulkinnan muutostarve

Ranskan suuren vallankumouksen merkittävät tunnussanat ”liberté, égalité, fraternité” ovat pysyneet perusoikeuskäsityksen keskeisinä käsitteinä. Yhä edelleen perusoikeudet jaetaan ”vapausoikeuksiin” ja ”yhdenvertaisuusoikeuksiin”. ”Fraternité” on edennyt täyteen toteutukseensa sosiaalivaltiollisuuden tai solidariteetin määritteiden alla. Se on samalla vaikuttanut vapauden ja yhdenvertaisuuden ymmärtämiseen: lisääntyvässä määrin on tiedostettu, että vapaus ei saa tulla ymmärretyksi pelkästään muodollisena, vaan että myös materiaaliset, erityisesti taloudelliset ehdot vapauden toteutumiselle on taattava. Myös yhdenvertaisuus, samoin kuin vapaus, omaa materiaaliset komponentit: yhdenvertaisuusvaatimus ei tarkoita pelkästään muodollisoikeudellista yhdenvertaisuutta, vaan myös tasapainoisen faktisten mahdollisuuksien turvaamisen, kuten mahdollisuuden ammattiin ja toimeentuloon, mutta myös tasapainoa omaisuuksien jakoon.¹⁵

Pohjoismainen hyvinvointivaltion malli on ainutlaatuinen juuri siinä, että se pyrkii yhdistämään yksilön ja yhteisön edun. Epävarmuuden lisääntyessä haetaan turvaa yhteisöstä. Hyvinvointivaltiota on piispojen vuonna 1999 antaman tämänmukaisen kannanoton

13. KM 1992:3, s. 172–173.

14. Heuru 2006, s. 326. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksissä on usein korostettu alueellisen eriarvoisuuden minimoimnin tarvetta (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 46 ja 76).

15. Zippelius 2003, s. 254.

mukaan aiheellista kehittää pohjoismaiselta pohjalta myös siksi, että sen takaama perusturva lisää ihmisten arkielämän ennustettavuutta ja tehostaa riskien hallintaa.¹⁶ Näitä perusteluja ei ole syytä kiistää. Samalla kuitenkin hyväksytään se seikka, että keskeinen yleisen edun määrittely tapahtuu jatkossakin keskitetysti valtion keskushallinnon taholta ottamatta huomioon yleisen edun määrittelyn vaikeudesta todettuja rajoitteita. Tässä näkemyksessä tasa-arvo säilyttää sen aseman joka sille hyvinvointivaltiossa on tullut: se on muut arvot syrjäyttävä ja johtava arvo. Vaikka tasa-arvo itsessään on moniulotteinen käsite, hyvinvointivaltio on tulkinnut sen korostetusti tulojen ja varallisuuden tasa-arvoksi.¹⁷

Perustuslaista on johdettavissa kaksi kategorisesti erilaista yhdenvertaisuusperiaatteen muotoa: demokraattinen yhdenvertaisuus tiukasti muodollisena yhdenvertaisuutena, joka kohdistuu kaikkiin kansalaisiin riippumatta mistään yhteiskunnalliseen asemaan liittyvästä, ja kansalaisuuteen liittyvä yhdenvertaisuus, joka koskee materiaalisia oikeuksia. Yhdenvertaisuuden huomioonottaminen ei ole abstrakti yksilön vapaus, vaan toteutuu yhteiskunnallisten suhteiden moninaisuudessa tällaisen vapaudenharjoittamisen tuloksena. Yhdenvertaisuus sallii ja lupaa tietyssä määrin materiaalsen tasoituksen tavoitteena mahdollisuuksien yhdenvertaisuuden toteuttaminen, reaktiona vapauden toteuttamisesta syntyvään epätasa-arvoon. Kun yhtäältä periaate sallii ja jopa suo erilaisuuksia, tarjoaa se myös korjauksen formaaliin vapauteen. Se avaa sosiaalivaltiollisen muotoilun ja voi jopa asettaa sille rajat. Yhdenvertaisuusstatuksessa heijastuu siten aina uudelleen aktualisoituva tehtävä, vapautta sietävän yhteiskuntarakenteen luominen, joka ulottuu eristyneen yksilön vapausalueelle. Yhdenvertaisuuden periaatteessa on siten dynaaminen, yleiseen oikeudenmukaisuuteen liittyvä elementti, joka voidaan muotoilla vain eriytyneen järjestyksen reunaehdoissa poliittisesti vastuullisten lainsäätäjän ratkaisujen määrittelyjen mukaisesti.¹⁸

16. Kohti yhteistä hyvää 1999.

17. Harisalo – Miettinen 2004, 171. Tämä hyvinvointivaltion tehtävä näkyy selkeästi esimerkiksi valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta 1997, s. 132–133.

18. Masing 2006, s. 480–481.

Mistä julkisen vallan sitten olisi uudessa tilanteessa vastattava?

Tavoitteet, joita modernin valtion on palveltava, eivät suinkaan nouse mistään ajallisesti pysyvästä; ne nousevat yhteiskunnan alueellis-ajallisten olosuhteiden asettamista jatkuvista tarpeista. Tehtävät vaihtelevat historian vaiheissa eikä niitä ole pysyvästi määriteltävissä. Keskeisenä impulssina muutoksille ovat elinolosuhteiden lisääntyvä kompleksisuus.¹⁹ Valtion on tyydytettävä vaihtelevat vaatimukset. Juuri sen vuoksi se on varustettu toimimaan (rajatulla) blankovaltuutuksella. Täydellinen hallinnolle osoitettava toimintavapaus on kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa mahdottomuus. Hallinnon itsevallelalle asettavat perusoikeudet rajat. Olennaisuusteorian mukaisesti kaikki perusoikeusrelevantti toiminta – ja niin ollen kaikki hallintotoiminta – on oltava lainsäädännöllisesti legitimoitua.²⁰ Tietyt perustarpeet ovat samoja kaikilla maapallon alueilla ja kaikissa historiallisissa vaiheissa.²¹

Keskustelulla valtion (mukaan lukien kunnat) tehtävistä on pitkä tausta. Tuorein sysäys sille on 1990-luvun alku. Keskustelun aiheutti Suomessa julkisen sektorin lama ja monissa muissa maissa anglosaksinen uuden julkisjohtamisen mukainen ajattelu. Toiko tämä keskustelu jotain uutta tämän päivän tilanteen arvioimiseksi?

Lyhyesti todettuna Suomen osalta konkreettinen tulos oli vuoden 1995 perusoikeusuudistus²². Silloiseen Suomen Hallitusmuotoon otettiin uudet taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, joiden kautta julkisen vallan tehtävä- ja vastuupiiri sekä täsmentyi että laajeni. Hallituksen esityksessä tämä todettiin seuraavasti: ”Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.” Samassa yhteydessä kuitenkin todettiin myös taloudellisten reunaehtojen asettamat rajat: ”Useat ehdotetut perusoikeudet ovat

19. Baer 2006, s. 726.

20. Baer 2006, s. 737 ja Merten 2002, s. 56.

21. Isensee 1999, s. 270.

22. HE 309/1993 vp.

riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista. Tämä koskee paitsi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia myös useita perinteisiä vapausoikeuksia ja kielellisiä oikeuksia.”

Yli vuosikymmen sitten tarkasteli sveitsiläinen Peter Saladin valtion tulevien tehtävien sisältöä. Tämän arvioinnin lähtökohtana kirjoittaja piti eettistä sysäystä välttämättömänä. Sellainen on koottavissa kolmesta periaatteesta: sisaruudellisuudesta (kanssaihminen kunnioittamisesta saman sukupolven kesken), aikalaisten kunnioittamisen periaatteesta ja vastuuntunnosta tulevia sukupolvia kohtaan. Monet nykyisin valtiolle kuuluvista tehtävistä Saladin siirtäisi kansainväliselle tai ylikansalliselle tasolle: kuten rahapolitiikan, ulkopolitiikan ja maanpuolustuksen. Yksittäiselle valtiolle jäisi vain hyvin vähäisessä määrin tehtäviä, jotka olisivat siirrettävissä valtion alapuolisille yksiköille. Niinpä kansallisvaltiotaso olisi liki purettavissa. Perusoikeuksien suojaksi ei välttämättä enää tarvita valtion kategoriaa, kirjoitti Saladin. Valtiota tarvittaisiin korkeintaan silloin, kun kaikki normaalit menettelyt epäonnistuvat ja on kutsuttava poliisi. Myös oikeus kansanvaltaiseen osallistumiseen on kuvattavissa kansainvälisesti taatuksi oikeudeksi. Saladin näki tulevaisuuden valtion ennen muuta välittäjänä alempien ja ylempien yhteisöjen kesken, siltana paikalliselta ja alueelliselta tasolta kansalliselle ja siltä edelleen eurooppalaiselle tasolle. Valtion näkemisestä ylimpänä tai viimekätisenä yhteisönä, valtion ”kuninkaallisesta arvosta” ja sen kunnioittamisesta olisi viimeinkin tehtävä loppu.²³

Tämän päivän tilanteessa on tietysti havaittavissa, että Saladin on yliarvioinut valtioiden heikkenemiskehitystä. Kansallisvaltiot ovat päinvastoin lisänneet itsekkyyttään yhdentymiskehityksen edetessä, ja joka tapauksessa ne ovat ”sopimusten herroja”, ja niillä on kompetenssi-kompetenssi.²⁴

Keskustelussa ”uudesta hallinto-oikeudesta” on perustellusti nostettu esille uuden painopisteen tarve. Uudessa tilanteessa ei enää ensisijaisesti voi huomion keskipisteenä olla kysymys siitä, mikä on yksilön oikeusasema hallinto-oikeudessa. Keskeisemmäksi kysymyksenä on noussut se seikka, millä tavalla julkisen vallan velvollisuudeksi

23. Saladin 1995, s. 249.

24. Ks. tarkemmin keskustelusta valtion roolista esim. Ryyänen 2007.

asetetut tehtävät kyetään hallitsemaan ja niistä selviytymään. Hallinto-oikeustieteelle joudutaan toisin sanoen antamaan uusi, niin sanotusti tehtäväorientoitunut profiili.²⁵ Hyvinvointivaltiollinen periaate ”hyvinvointia kaikille” joudutaan itse asiassa muuttamaan kuulumaan: mahdollisuuksia kaikille.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen perussyt

Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen virallisia-
kirjoista (HE 155/2006 vp ja HaVM 31/2006 vp) on luettavissa
keskeisenä pidetty perustelu kuntien toimintaa koskevalle uudis-
tukselle: ikääntymiskehitys. Sen ohella todetaan, että maan sisäisen
muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu
keskittyy ensisijaisesti kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa
että huoltosuhteessa kasvavat. Väestörakenne pysyy tasapainoisena
vain niillä alueilla, joissa asukasluku kasvaa. Kuitenkin uudistuksen
kautta pyritään luomaan mahdollisuudet yhdenvertaiselle palvelujen
saannille aivan keskeisimmillä palvelualueilla.²⁶

Suomessa tasa-arvoa voidaan pitää oikeudenmukaisuuden ohella
merkittävämpänä yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Tasa-arvo ja
oikeudenmukaisuus ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi
puhuttaessa yhteiskunnan resurssien jakautumisesta tasa-arvoisesti
ollaan lähellä oikeudenmukaisuutta, kuinka jakaa resurssit oikeu-
denmukaisesti.²⁷ Tämä näkyy selkeästi kaikissa merkittävisissä yhteis-

25. Ossenbühl – Lange 2007, s. 127.

26. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) 1.1 ja 1.2 §. HE 155/2006 vp, s. 17: ”Useimmat kunnat ovat liian pieniä tuottamaan itse kaikkia peruspalveluja eikä niillä ole riittäviä edellytyksiä yksin huolehtia erityisosaamista vaativista palveluista. Kuntien välisellä yhteistyöllä on pyritty turvaamaan, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluja ja että palvelut olisi tehokkaasti järjestetty. Seudullinen, ja alueellinen yhteistyö onkin asetettu keskeiseksi tavoitteeksi sekä terveydenhuollon että sosiaalialan tulevaisuuden turvaamista koskeissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä.”

27. Parviainen 2006, s. 60.

kunnallisissa reformeissa. Kunta- ja palvelurakennemuutokselle on asetettu vaativa tavoite:

”Tarkoituksena turvata perusoikeuksien toteutuminen palvelujen saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta, parantaa palvelujärjestelmän tuottavuutta sekä hillitä kuntien menojen kasvua ja turvata palveluiden rahoitus. Lisäksi tavoitteena on luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden kehittämistoiminnalle ja ohjauksen kehittämiseksi. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisella pyritään myös lisäämään hyvinvointia ja kansalaisten toimintakykyä ja sitä kautta vähentämään tulevaa hoidon ja palveluiden tarvetta sekä kaventamaan väestöryhmien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja.”²⁸

Huomionarvoista tavoitteissa on siis asuinpaikasta riippumaton palvelujen saatavuuden tavoite. Sitä voi perustellusti pitää hyvinvointivaltiokäsitteeseen olennaisesti kuuluvana elementtinä. Periaate on suhteellisen ongelmaton niin kauan kuin edellytetty, koko maassa toteutettava minimitaso ei ole korkeampi kuin minkä monet voisivat valita spontaanisti. Mutta ongelma ei koske vain tasoa. Myös sisällön suhteen (esimerkiksi opetussuunnitelmassa tai priorisoinneissa sairaanhoidossa) voi eri alueilla vallita erilaisia mielipiteitä, jotka eroavat kansallisesti vallalla olevista enemmistön näkökohdista.²⁹

Tavoite ei kuitenkaan tähänkään mennessä – aiempi kuntien tiukka normi-, suunnittelu- ja valtionosuusohjaus mukaan lukien – ole toteutunut. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa yhdenvertaisuuden toteutumista koko maassa katsotaan vaikeuttavan palvelujen riippuvuus kunnallisista toimintapolitiikan ratkaisuista. Kuntien päätösvalan tietty itsenäisyys ilmentää lainsäätäjän kannanottoa yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon keskinäiseen painoarvoon.³⁰

28. HE 155/2006 vp, s. 74.

29. Molander – Stigmark 2005, s. 18–19.

30. Tuori 2004, s. 154. – Vrt. Stjernquist – Magnusson 1988, s. 208: ”Kaikissa suhteissa täysin identtinen standardi ihmisille kunnasta riippumatta on samankaltainen utopia kuin unelma täysin yhdenvertaisesta yhteiskunnasta. Sellainen identtinen standardi edellyttää itse asiassa totaalisesti keskitettyä yhteiskuntaa. Sellaissa yhteiskunnassa ei ole sijaa millekään kunnalliselle itsehallinnolle eikä myöskään demokratialle, jossa kansalaisille sallittaisiin erilaisia mielipiteitä ja priorisointeja.”

Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on eri tavoin hyväksynyt tosiasiansen, että julkisen palvelujärjestelmän ollessa kunnallisen itsehallinnon varassa, tästä automaattisesti seuraavat tietyt eroavuudet palvelujen sisällössä ja laadussa.³¹

Suomessa erot niin kaupunkimaisen ja haja-asutusalueen kuntien kuin maan osien kesken ovat eurooppalaisessa mittakaavassa suuret. Kasvavat alueet ja kunnat toimivat täysin erilaisten haasteiden parissa kuin kuihtuvien alueiden kunnat.³² Jo nyt on tilanne se, että maamme kunnat ovat voimavaroiltaan, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia. Silti kaikkien kuntien tulee periaatteessa järjestää asukkaalleen samat peruspalvelut, kuten eri yhteyksissä on korostettu (esim. HaVM 31/2006 vp s. 7). Tässä on senkaltaisen haaste, johon perinteisillä ratkaisulla ei ole vastattavissa. Alueiden kehittämisen toimenpidevalikoimaa on tästä syystä viime vuosina jouduttu uudistamaan, tosin osin myös Euroopan unionin vaikutuksesta. Alueiden omavastuinen kehittämistyö on entisestään vahvistunut ja kehittynyt. Enää eivät suorat keinot pure niin kuin aiempina vuosikymmeninä. Samalla on siirrytty perinteisten heikkouksien (pitkät etäisyydet, syrjäinen sijainti) poistamisesta ja tasa-arvoistamisen asemesta omaehtoiseen kehittämiseen, vahvuuksien etsimiseen ja tukemiseen.³³

Uudentyyppinen aluepolitiikkakaan ei näytä voivan estää vinoutuvaa kehitystä. Voimakkaan väestökadon kunnissa joustavinkaan oikeudellinen ohjaus ja oikeussääntöjen tulkinta eivät pelasta kuntaa rakenteellisilta ja kunnan itsehallinnolliseen asemaan ulottuvilta muutostarpeilta. Lisäksi tarvitaan valtiovallan apua. Haasteeseen vastaamiseen ei kuitenkaan ole yhtä yksittäistä ratkaisua. Tarvitaan toimenpiteitä

31. Esim. PeVL 43/2002 vp, s. 2: ”Ehdotetun kaltainen täydentävä sosiaaliturvan muoto soveltuu kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asukkailla perustuslain 121 §:ssä turvattu itsehallinto, joka voi johtaa merkittäviinkin kuntakohtaisiin eroihin itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.” Lausunnon kohteena oli hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta. Ehdotuksen mukaan kunta järjestää sosiaalihuoltoon kuuluvaa sosiaalista luotonantoa päättämässään laajuudessa.

32. Ks. näin CEMR:n raportti 2006, s. 5. Ks. Ryyänen 2004 a, 69.

33. Takala – Karppi 2003, s. 70.

niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla.³⁴ Edessä on väistämättä siirtyminen kokonaan uudenaikaiseen yhteiskuntaan. Tästä seuraavista uhkakuvista on jo vuosien ajan varoiteltu:

”Ellei suunta muutu, maassamme irtaudutaan vähä vähältä pohjoismaisten yhteiskuntien keskeisimmästä moraalista lähtökohdasta: perusoikeudet on turvattava kaikille yhteiskunnan jäsenille. Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksinkertaisesti elämän perusedellytysten, toimeentulon, koulutuksen ja terveydenhoidon, turvaamista kaikille eikä vain maksukykyisille. Jos yhteiskunnan eri aloja arvioidaan yhä enemmän markkinataloudelle ominaisesta kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta, sosiaaliset erot väistämättä kärjistyvät ja luovat kaikkia uhkaavaa epävakautta.”³⁵

Hyvinvointivaltiolinen periaate kriisissä muissakin maissa

Eurooppa muodostuu tunnetusti kansanvaltaisesti hallituista yhteiskunnista, joissa kansalaisten osallistuminen yhteisten asioiden hoitamiseen on mahdollista. Mutta onko tämä osallistuminen mahdollista säilyttää, jos liitymme mukaan ylikansallisten yritysten tehokkuusajatteluun? Eurooppalaisiin kokemuksiin ja traditioihin kuuluu yhdenvertaisuus, joka taataan poliittisesti sosiaalivaltion avulla. Sellainen ei suinkaan ole syntynyt itsestään, vaan on pitänyt vaivalloisesti rakentaa. Sosiaalivaltiolisilla instituutioilla on myös vuosikymmenten mittaiset kokemukset tätä koskevasta kamppailusta. Instituutiot ovat huomattavan paineen alaisia ja niitä ollaan muotoilemassa uudelleen, jopa

34. Uoti 2006, s. 374. Kuten OECD:n maakatsauksessa 2005 s. 21 on todettu: ”Suomessa on myös vahva sitoutuminen tasavertaisten palveluiden tarjontaan eri puolilla maata ja monilla suomalaisilla on vahva kulttuurinen sidos maaseutuun. Samaan aikaan maaseudulla on kuitenkin nähtävissä etäntymistä päätöksentekijöistä ja siihen liittyvää ulkopuolisuuden tunnetta jäämisestä taloudellisen kehityksen ulkopuolelle. Tämä voi välillisesti vaikuttaa myös palveluiden laatuun.” Ks. myös maakatsaus s. 41.

35. Kohti yhteistä hyvää, 1999.

lakkauttamassa. Jos siis taloudellista tehokkuutta ja kilpailukykyisyyttä vahvistettaessa puretaan sosiaalivaltiota ja samalla demokratiaa, on olemassa suuri vaara, ettei mitään kansanvaltaista, eikä sosiaalista Eurooppaa synny. Parhaassa tapauksessa voi lyhyellä aikavälillä syntyä tehokas Eurooppa. Mutta pitkällä aikavälillä taloudellinen tehokkuus on mahdollista ainoastaan niin, että sosiaalinen koheesio säilyy ja osallistumismahdollisuuksia ei kavenneta, vaan laajennetaan.³⁶

Komission neljännessä kertomuksessa taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta nostetaan esille tulevaisuuden uhkakuvat seuraavasti:

”Vuodesta 2012 noin vuoteen 2017 työikäisen väestön määrän väheneminen turvannee työllisyysasteen nousun. Vuodesta 2017 alkaen työikäisen väestön määrän supistuminen voi kuitenkin johtaa pysähtyneisyyteen ja sen vuoksi absoluuttisen työllisyystason laskuun.

Samanaikaisesti alueiden on vastattava joukkoon sosiaalisia haasteita, jotka johtuvat työmarkkinoiden vaatimusten ja työntekijöiden ammattipätevyyden huonosta vastaavuudesta (työmarkkinoiden lohkoautuminen: toisaalta vankka pätevyys ja hyvät palkat, toisaalta heikko pätevyys ja huonot palkat; maahanmuuton kasvu), kun talouden arvoketjussa siirrytään ylöspäin osaamiseen perustuvaan toimintaan ympäristössä, jossa perinteiset turvajärjestelmät murenevät.”³⁷

Suomalaisen keskustelun taustoittamiseksi on perusteltua toteuttaa lyhyt katsaus eräiden muiden maiden tilanteeseen. Pohjoismaisen hyvinvointimallin ydinmaassa Ruotsissa yhdenvertaisuus-käsitteellä on luonnollisesti keskeinen asema keskustelussa kunnallisen itsehallinnon tulevaisuudesta. Kysymys on siitä, onko periaate todella niin selkeä peruspiirteissään että se voitaisiin ottaa oikeusjärjestykseen. Oikeustieteellinen tutkimus voisi ruotsalaisen näkemyksen mukaan saada hyödyllistä vertailuaineistoa Saksasta, jossa muotoilu ”Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse” otettiin uudistetussa muodossa

36. Altvater 1997, 32.

37. KOM (2007) 273 lopullinen, s. 15.

perustuslakiin 1990-luvun alussa (72 artiklan 2. kappale). Kokemukset kuitenkin osoittavat, että edes vahvasti kehittyneen perustuslaillisen oikeuskulttuurin maassa ei riitä pelkästään perustuslain artiklan muuttaminen.³⁸ Perusongelma on, miten kansalliset arvot yhteensovitetaan kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvien oikeuksien kesken.³⁹ Suuret erot erityisesti itäisen ja läntisen Saksan osien kesken paljastavat politiikan heikkouden turvata valtakunnallisin ratkaisuin perustuslain mukaiset yhdenvertaiset elinolosuhteet. Kasvava sosiaalinen eriarvoisuus, joka keskittyy kertaantuvasti osa-alueille, on olennaisesti määräävä tekijä uudelle yhteiskunnalliselle sääntelytavalle. Osavaltioilla ja kunnilla ei ole instrumentteja tällaisten prosessien pysäyttämiseksi. Niiltä puuttuu myös varoja sellaisiin laajamittaisiin investointeihin ja ohjelmiin, joilla lännessä aina 1970-luvun lopulle saakka luotiin yhdenvertaiset elinolosuhteet. Nyt pidetään myös epätodennäköisenä, voisivatko aiemmin kaltaiset intensiiviset valtiolliset toimet niukkojen voimavarojen vallitessa enää saavuttaa yhteiskunnallisten enemmistöjen tukea ja sitä kautta myös poliittista hyväksyntää.⁴⁰ Esille on myös arvovaltaiselta taholta nostettu kysymys siitä, olisiko elinolosuhteiden erojen poisto edes toivottavaakaan: Jos haluaa tasoittaa olemassa olevat suuret erot elinolosuhteissa, sementoi subventiovaltion ja siirtää nuorelle sukupolvelle kestäättömän velkakuorman.⁴¹

Kyseistä liittotasavallan perustuslain säännöstä on tulkittu siten, ettei yhdenvertaisten elinolosuhteiden toteuttamisen vaatimuksella suinkaan tarkoiteta samaa kuin samanlaisten elinolosuhteiden aikaansaaminen (”gleichwertig ist nicht gleich”).⁴² Klassisen ”kvantitatiivisen” yhdenvertaisuusmallin jatkaminen vaikuttaa yhä vähemmän realistiselta.⁴³ Keskustelussa on nostettu esille se, että uudenlainen

38. Molander – Stigmark 2005, s. 170 ja Rommelspacher 2004.

39. Statens styrning av kommuner, landsting och regioner 2006, s. 7. Euroopan neuvoston Ruotsia koskevassa maa-arvioissa todetaan tyyliä, ettei sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia suova lainsäädäntö ole onnistunut luomaan tasapainoa kansalaisten oikeuksien ja kuntien velvollisuuksien kesken kansalaisten palvelutarpeiden mukaisesti (Recommendation 163 (2005)).

40. Rommelspacher 2004.

41. Liittopresidentti Köhler, Focus Nr. 38, 13.9.2004.

42. Esim. Barlösius 2006.

43. Priebs 2004, s. 596.

yhdenvertaisuuskäsitteen muotoilu voisi toimia yhtäältä uutena yhteiskuntapoliittisena ja poliittisena peruskonsensusuksena ja toisaalta siirtyä käytännön politiikkaan, erityisesti aluekehitys- ja aluesuunnittelupoliitiikkaan. Vaatimus kohdistuu erityisesti yhdenvertaisuusstandardien määrittelyä koskevan keskustelun käynnistämistarpeeseen. Keskustelun on tuotettava vastaukset siihen, miten voidaan turvata suuri sosiaalipoliittinen tavoite *mahdollisuuksien yhdenvertaisuudesta*, josta on pidettävä kiinni ihmisen edun, mutta myös yhteiskunnan suorituskyvyn turvaamisen vuoksi.

Elinolosuhteiden samanvertaisuuden vaatimuksen määrittely on mahdollista hyvinkin erilaisista lähestymistavoista tapahtuvasti: kuten poliittisista aateopeista, filosofisista näkemyksistä tai oikeudellisista arvioinneista. Joka tapauksessa kyse on ensisijaisesti normatiivisista lähteistä, jotka eivät missään nimessä tulkitse sitä, mitä sosiaalisessa ja poliittisessa käytännössä niillä ymmärretään – siis mikä pätee empiirisesti. Jotta tämä havainnollistuisi, on suositeltavaa viitata ”epäyhdenvertaisuussosiologiaan” empiirisenä tieteenä. Sen puolesta puhuu se, että käsitykset yhdenvertaisista elinolosuhteista samoin kuin kuvitelmat sosiaalisesta tasa-arvoisuudesta tai epätasa-arvoisuudesta pohjautuvat viime kädessä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden postulaattiin. Molempien takana on vaatimus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisestä. Siksi on kysyttävä, miten nämä tulisi ”operationaalistaa”. Mitä eläminenolosuhteita siis tulisi pitää sosiaalisesti epäoikeudenmukaisina?⁴⁴

Saksalaisessa keskustelussa on tuotu esille subsidiariteettiperiaatteen merkitys. Periaatteen voidaan katsoa palvelevan valtiollisen olemassaolon oikeuttajana, samoin kuin vaikuttavan valtiollisen toimivallan osoittamisessa, mutta myös toisaalta valtiollisen toimivaltuuksien käytön rajoittajana. Se ”sovittaa” valtion näennäisen kaikkivoipaisuuden yksilöllisen ja yhteiskunnallisen vapauden kanssa, asettaessaan valtiolle toimintasulun.⁴⁵ Avustamisvelvollisuus on subsidiariteettiperiaatteen sosiaalinen elementti. *Zoon politikoina* (Aristoteles) on ihminen yhteiskunnan osa ja toisia ihmisiä kohtaan solidaarisuuteen kykenevä.

44. Barlösius 2006.

45. Horn 1993, s. 567.

Sosiaalivaltioperiaatteesta nousee valtiolle lisävelvoite auttaa kaikkialla, missä yksilöt ja yhteiskunnalliset järjestelmät tai itsehallinnolliset yhteisöt eivät itse kykene hallitsemaan vastuitaan. Tämä solidariteettivelvoite on kuitenkin alisteinen vapautta turvaavalle subsidiariteetin toimintavaruukselle. Esimerkiksi sosiaaliapua soi saada vain, joka ei itse kykene elättämään itseään eikä voi saada muualta apua.

Subsidiariteettiperiaatetta pidetään oikeusvaltion materiaalisena sisältönä. Periaate välittyy nimenomaan perusoikeuksien kautta.⁴⁶ Perusoikeudet sisältävät kokonaisuudessaan tarkasteltuna yksityisen elämänhallinnan periaatteen etusijan.⁴⁷ Pohjoismaisessa valtion roolia korostavassa ajattelussa tällainen näkemys on eittämättä vieraalta vaikuttava.

Yleisen edun käsite on laajasti käytetty muun ohella lainsäädännössä (esimerkiksi ympäristökysymyksissä). Kovin perusteellisesti käsitteen sisältöä ei kuitenkaan ole analysoitu sen eräänlaisen autoritäärisyyssajattelun ilmenemisen kannalta. Yleisen edun idea nimittäin viittaa aristotelisiin ja thomistisiin alkuperiin, jollaisina ne ruokkivat traditionaalisia ja metafysisiä – siis liberalismikriittisiä – oppeja aina näihin päiviin saakka. Yleisen edun valtio muuttuisi näin organismiksi, josta kansalainen saa oikeutensa ja joka puolestaan on yksityisiin intresseihin nähden erilainen ja ylempi. Näistä dogmaattisista käsitteistä tulisi uuden näkemyksen mukaisesti yleinen etu irrottaa. Käsite, siltä osin kuin se esiintyy lainsäädännössä, tulisikin ymmärtää vapauden ja vapausedellytysten suojana. Suuri osa siitä, mitä perinteisesti yleisellä edulla tarkoitetaan, on kuvattavissa juuri vapauden turvaamisedellytyksillä (kuten kulttuurin edistämisellä, sosiaalivaltioillisuudella, biodiversiteetin suojalla jne). Näin voitaisiin tietyin edellytyksin yleisen edun käsite palauttaa osittain alkuperäiseen tarkoitukseensa: sen on koskettava niitä intressejä, jotka oikeudenmukaisessa valtiossa ansaitsevat arvon ja huomioon ottamisen.⁴⁸

Määrittelyongelmaa voidaan lähestyä määrittely-yrityksellä pluralistisen yhteiskunnan oikeuden perusnormista. Sen kautta tulisi voida

46. Horn 1993, s. 568.

47. Emmerich-Fritsche 2007, s. 88.

48. Ekardt 2005, 638.

määritellä yleinen etu pluralistisessa yhteiskunnassa. On selvää, että siihen on – positiivisesti määriteltynä – sisällyttävä yksilölle ihmisarvoisen elämän takaaminen siten, että siihen kuuluu riittävä turvallisuus, vapaus ja sosiaalinen hyvinvointi. Negatiivisesti määriteltynä siihen sisältyy kielto estää ihmisarvioista elämää. Näin määriteltäviä pluralistisen perusnormin sisältöä voidaan nimittää myös pluralistiseksi yleiseksi eduksi.⁴⁹

”Uusi yhteiskunta”

Euroopan yhteisöjen komissio on tiedonannossaan vuonna 2005⁵⁰ todennut, että väestörakenteen muutokset muodostavat uuden yhteiskunnan. Väestömuutokset on komission mielestä otettava huomioon eurooppalaisissa ja kansallisissa julkisissa politiikoissa. Näihin muutoksiin sopeutumisesta on tullut poliittisesti ensiarvioista yhä useamassa jäsenvaltiossa. Jotta ennustettuun työtätekevän väestön määrän laskuun voidaan varautua, EU kannustaa lisäämään erityisesti naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työelämään osallistumista sekä kehottaa sijoittamaan inhimilliseen pääomaan ja korkeampaan tuottavuuteen taloudellisten uudistusten, tutkimuksen ja innovaatioiden kautta. Komission mukaan on suunnattava voimavaroja nuorten työelämään siirtymisen helpottamiseksi ja heitä on tuettava ”epälineaaraisella” urakehityksellään, joka pitää sisällään työtä, opiskelua, työttömyyttä ja uusien taitojen oppimista tai vanhojen päivittämistä.

Komission tarkastelu ei kohdistu pelkästään työvoiman tarjonnan ongelmiin, vaan myös asenteiden muutostarpeeseen:

”Kaikkien on osallistuttava käsittelemään muutoksia, ja uusia solidaarisuuden muotoja, jotka perustuvat keskinäiseen tukeen sekä taitojen ja kokemusten siirtämiseen, on kehitettävä sukupolvien

49. Köck 1998, 161–162.

50. KOM (2005) 94 lopullinen: Vihreä kirja ”Kohti väestörakenteen muutoksia – uusi solidaarisuus sukupolvien välillä”.

välille. Komission Lissabonin strategian väliarvioinnin yhteydessä esittämästä EU:n nuorisoaloitteesta voi olla apua.”

Lokakuussa 2007 Lissabonissa valmistunut ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (3 artiklan 3. kappale) pitää tavoitteena taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unionin alueella. Huomionarvoista tässä on paradigmanmuutos: perinteisen hyvinvointivalttiollisesti leimallisen johtoajatuksen, elinolosuhteiden tasa-arvoisuuden, muuttuminen Eurooppa-oikeudellisesti määritellyksi taloudelliseksi, sosiaaliseksi ja alueelliseksi yhteenkuuluvuudeksi.

Euroopan tason tarkastelun ohella on perusteltua nostaa esille toinen aihepiiriin liittyvä taho, eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Se ilmoittaa verkkosivullaan yhdeksi keskeiseksi toimintansa kohteeksi hyvinvointimallin tabujen, ”pyhien” väärinkäsitysten tarkastelun:

”Jatketaan Pohjoismaisen yhteiskuntamallin arviointia siitä, mihin lähes 10 vuotta sitten TuV päätyi tulevaisuusmietinnössään (1/1997). Selvitetään hyvinvointimallin pahimmat rakenteelliset virheet, vinoumat ja väärinkäsitykset – tabut. Miten on mahdollista, että 1) köyhät kuolevat ja sairastavat enemmän kuin rikkaat, 2) parhaat ja kaikkein kalleimmat koulutuspaikat lankeavat varakkaiden, hyvinkoulutettujen vanhempien lapsille pääkaupunkiseudulla, 3) asumisessa valtio tukee verotuksen ja muun toimintansa kautta enemmän rikkaita kuin köyhiä? Kenen etua valtio tosiasiaassa ajaa?”

Toisin sanoen on selkeästi nähtävissä, että yksi hyvinvointivaltion ”tabu”, kansalaisten elinolosuhteiden tasa-arvoisuus, ei tähänastisillakaan keinoilla – normituksella, valtion rahoitusosuuksilla ja valvonnalla – ole täysin toteutunut.⁵¹

51. Vrt. Moisio 2007, s. 72: ”Kolmikantapolitiikan muodostuminen ja valtakunnantason aluepolitiikan ja aluesuunnittelun päättäväinen sisäänajo yhteiskuntaan ovat esimerkkejä siitä, miten kansalaisyhteiskunnan eheyden vahvistaminen nähtiin viimeistään 1960-luvun lopulta alkaen välttämättömänä asiana valtakunnan itsenäisyyden turvaamiseksi kylmän sodan puristuksessa. Laajojen vertikaalisten ja horisontaalisten tulonsiirtojen katsottiin paitsi tukevan talouskasvua myös lieventävän yhteiskuntaluokkien välistä jännitettä.”

Tämä on jossain määrin jo tähän mennessä myönnetty. Paikallisten toimijoiden vastuuta on eri tavoin korostettu. Aluepolitiikassa paikallisten kehittämisedellytysten hyödyntämistä pidetään keskeisenä sisältonä (kumppanuusperiaatteen mukaisesti). Verkostomainen toiminta nähdään uutena alueellista kehitystä edistävänä toimintamallina.⁵²

Verkostomaisesti toimivassa, ”yhteistoiminnallisessa valtiossa” valtion ja yhteiskunnan dikotomia joutuu muutokseen samoin kuin oikeudellisesti selkeästi määritetyt toiminta- ja organisaatiomuodot, tai käsitys hallinnon yhtenäisyydestä. Näitä muutoksia ja yhteensekoittumisia niin kansallisella kuin ylikansallisella tasolla voi kuvata Governance-perspektiivin ”uudeksi valtion ja hallitsemisen kertomukseksi”.⁵³ Governance-malli hylkää perinteisen keskitetyn-hierarkkisen ohjauksen, joka perustui selkeään erotteluun yhteistoiminnan ja hierarkian välillä, viranomaistehtävien ja yksityisten tehtävien eroon samoin kuin muodollisen ja epämuodollisen viranomaistoiminnan eroon, ohjauksen ja evoluution eroon. Governance-ajattelu murtaa perinteisiä dualismeja, jollaiset ovat tyypillisiä mannereurooppalaiselle oikeus- ja hallintoperinteelle.⁵⁴ Tällä tavoin se onnistuu antamaan kompleksin kuvan hajaantuneesta, avoimesta valtiollisuudesta. Eri toimijatasot (paikallinen, alueellinen, kansallinen, eurooppalainen ja globaali) kuvataan samalla tavoin kuin laajasti hajautunut toimijoiden ja toimintamuotojen spektri, asiaan vaikuttavat intressit mukaan lukien. Kansallisella ja kansainvälisellä perspektiivillä avautuu näin monimutkainen valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden yhteenkoostumuksen muodostelma.

Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden haaste

Keskeinen EU:n nimeämän ”uuden yhteiskunnan” haaste on sosiaalinen yhteenkuuluvuus, yhteiskunnan koossapysyminen. Yhteenkuulu-

52. Möttönen – Niemelä 2005, 51.

53. Ks. Boysen 2006.

54. Ks. myös Ossenbühl – Lange 2007, 127.

vuotta on EU:n piirissä tarkasteltu eri yhteyksissä erityisesti alueellisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta. Se on määritely seuraavasti:

”Alueellisessa yhteenkuuluvuudessa noudatetaan kansalaisten asuinpaikasta riippumattomaa yhdenvertaisuuden periaatetta eli toteutetaan toimenpiteitä, joilla turvataan unionin kaikkien alueiden yhdenvertainen kohtelu ottamalla erityisesti huomioon alueiden erilaiset maantieteelliset ja väestölliset olosuhteet. Näin ollen alueellisen yhteenkuuluvuuden käsitteen on oltava voimassa koko unionissa.”⁵⁵

Uutta on nyt siis yhteenkuuluvuuden haasteen tarkastelu sosiaalisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta.

Demograafinen muutos koskettaa ilman muuta senkaltaisia yhteiskunnallisia instituutioita kuten työmarkkinoita, sosiaaliturvaa, kuntia tai palvelujärjestelmiä, joilla toteutetaan sosiaalinen yhteisyys valtiossa. Merkittäväksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi on noussut ihmisten, ryhmien ja alueiden syrjäytyminen, joka on alkanut jo 1970-luvulta tapahtuneesta yhteiskunnan muutoksesta pluralistisen palvelu- ja tietoyhteiskunnan suuntaan. Ja 1980-luvun lopulta vallalle päässyt informaationaalinen ja taloudellinen globalisaatio on yhä kärjistänyt uutta sosiaalista ongelmaa: epävarmat työ- ja elämänolosuhteet ovat kohdistuneet ja tuoneet epävarmuuden yhteiskunnalliseen keskiluokkaan. Yhteiskunnan eräänlainen käpertyminen on osa tätä sosiaalista, poliittista ja taloudellista rakennemuutosta, joka välttää suoran valtiollisen ohjauksen. Siksi ei myöskään ole löydettävissä mitään patenttilääkkeitä demograafisen muutoksen seurausten hallinnaksi.

Pääsy ”demograafisesta loukusta” on mahdollista rakentaa ainoastaan joukolla yksittäisiä yhteiskunnallisia, taloudellisia, poliittisia ja oikeudellisia rakenneosia, jotka osaksi valtio, osaksi kansalaisyhteiskunta yhdessä kokoavat. Yhtäältä on selvää, ettei ylikuormitettu hyvinvointivaltio enää kykene taloudellisesti selviytymään haasteesta.

55. Mietintöluonnos alueellisen yhteenkuuluvuuden roolista aluekehityksessä (2004/2256 (INI), Aluekehitysvaliokunta, Euroopan parlamentti, esittelijä Ambroise Guellec, 5.4.2005 ja Euroopan parlamentin päätöslauselma alueellisen yhteenkuuluvuuden roolista aluekehityksessä (2004/2256(INI)), 28.9.2005.

Mutta toisaalta se ei voi myöskään väistää vastuutaan uuden yhteiskunnallisen kysymyksen aiheuttamien konfliktien purkamisesta.

Palvelut ja yhdenvertaisuus

Ikääntymiskehitys vaarantaa alueellisesti tasa-arvoisen palvelujen saatavuuden, jollaista Suomessa on pidetty kantavana tavoitteena. Uuden infrastruktuuripolitiikan muotoilu ei ole pelkästään tekninen, vaan myös poliittinen tehtävä. Kansalaisten osallisuus ja oikeus sosiaaliin, terveydenhoidollisiin ja teknisiin palveluverkostoihin muodostaa hyvinvointivaltiossa aivan ratkaisevaa laatua olevan yhteiskunnallisen integraation tekijän. Aina liki näihin päiviin saakka – vuosikymmenten ajan – oli kasvattaminen ja laajentaminen palvelujärjestelmien sosiaalipoliittinen paradigma.

Jotta kehitystä kyettäisiin edes kohtuullisesti ohjaamaan, tarvittaisiin paradigmanmuutosta palvelujärjestelmien alueellisen saatavuuden johtoajatuksen suhteen. 1960- ja 70-lukujen mukaista, kasvuun nojaavaa suunnittelufilosofiaa elinolosuhteiden samanvertaisuudesta on konkretisoitu näihin päiviin saakka. Tämä filosofia on kriisissä ikääntymiskehityksen ja julkisen talouden rajojen myötä. Siksi on pyrittävä – turvaamalla vähimmäisstandardin mukainen sosiaalinen yhteenkuuluvuus – kehittämään *alueellisesti eriytyvä palvelujärjestelmän muotoilutapa*. Vastakysymys tästä on luonnollisesti se, hylätäänkö tätä kautta tähänastinen vahva elinolosuhteiden alueellisen yhdenvertaisuuden periaate.

Kysymyksen arviointi edellyttää kuitenkin laajempaa näkökulmaa: *elämänarvot* on myös arvotettava uusiksi demograafisen muutoksen, samoin kuin uuden teknologian mahdollistaman muuttuvan mobiili-teenin ja mahdollisuuksien valossa. Julkinen palvelutarjonta ja yksityiset elämisen mallit on harkittava uudelleen. Jos haluaa asua harvaan asutulla alueella, joutuu asennoitumaan toisenlaiseen palvelutarjontaan tyytymiseen kuin kaupunkilainen. Elämänlaatu maalla ei tällöin – kuten

tähänkään saakka – ole enempää huonompi kuin parempikaan kuin kaupungissa – mutta se on toisenlainen. Jos se koetaan paremmaksi tai huonommaksi, johtuu ihmisen yksilöllisestä asennoitumisesta, millaista elämäntyyliä suosii.⁵⁶ Tavoite yhdenvertaisista elinolosuhteista ei siis merkitse samaa kuin tavoite identtististä elinolosuhteista.

Aktivoivan, mahdollistavan ja kestävästä kehitystä toteuttavan sosiaalivaltion perusvastuu ”uudessa yhteiskunnassa”

Tässä muutoksessa ei periaatteessa kuitenkaan kovin mittavaa eroa ole siihen ajatteluun, jota jo maassammekin on toteutettu: nimittäin kaupunkikeskuspolitiikkaan. Paineet tuotannon ja väestön keskittymiseen muutamiiin (4–5) kasvukeskuseutukuntaan pysyvät mitä ilmeisimmin suurina edelleen lähivuosina. Näillä alueilla on vahva sisäsyntyinen kasvudynamiikka. Kuitenkin myös suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella on esimerkkejä kunnista, joissa on kyetty luomaan ja kasvattamaan kilpailukykyistä tuotantoa ja saatu aikaan myönteinen väestökehitys. Tuotannon ja väestön keskittyminen muutamaa paikkaan on siten hallitseva, mutta ei aivan luonnonlain tapainen ilmiö.⁵⁷ Toisaalta on voitu havaita, ettei kasvukeskuspolitiikkaan liitetty ajatus keskusten kasvun leviämisestä ympäröivään maakuntaan ole toteutunut kovinkaan kattavasti, vaan leviämisvaikutukset näyttävät rajautuvan ensisijaisesti keskusten työssäkäyntialueille.⁵⁸

Suomi on EU:n jäsenmaana hyväksynyt vuonna 1999 Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (European Spatial Development Perspective, ESDP). ESDP-asiakirja on merkittävä askel EU:n aluesuunnitteluyhteistyössä. Keskustelu suuntaviivoista on lisännyt rajat ylittävää yhteistyötä aluesuunnittelukysymyksissä eri jäsenmaiden välillä. Suuntaviivat eivät sido jäsenmaita, mutta ne ovat luonteeltaan yhteisesti hyväksyttyjä aluesuunnittelun periaatteita.

56. Oel 2006, s. 118.

57. Takala – Karppi 2003, s. 70–71.

58. Kauppinen – Karhu 2002, s. 281.

Läheisyysperiaatetta noudattaen aluesuunnittelun lopulliset ratkaisut tehdään jäsenmaan suunnittelu- ja hallintojärjestelmän puitteissa. Lisäksi Suomi on Euroopan neuvoston jäsenmaana hyväksynyt syyskuussa 2000 Euroopan kestävä aluesuunnittelua ja aluekehitystä edistävät periaatteet (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, GPSDE). Ne ovat linjauksiltaan samansuuntaiset ESDP-asiakirjan kanssa. ESDP-suuntaviivat on ryhmitelty kolmeen pääryhmään, joita ovat tasapainoisen ja monikeskuisen kaupunkijärjestelmän luominen sekä kaupungin ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen, infrastruktuurin ja tiedon yhdenmukaisen saatavuuden varmistaminen sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä hoito ja suojeleminen. Monikeskinen aluerakenne ja aluekehitys korostavat tasapainoisen yhdyskuntarakenteen merkitystä ja kaupunkien yhteistyön tarvetta. Suuntaviivat nostavat esille yhdyskuntarakenteen hajoamisen varjopuolet ja korostavat huolellisen sijainti- ja rakentamispolitiikan merkitystä. Tärkeänä pidetään kaupunkien ja niitä ympäröivien kuntien yhteistyön tiivistämistä.

Ajattelu on kuitenkin sovitettava siten, että uusi malli palvelee samanaikaisesti niin kasvavia alueita kuin kuihtuviakin seutuja. Tämä on mahdollista ainoastaan, mikäli luovutaan kaavamaisesta elinolosuhteiden yhdenmukaisuuden periaatteesta ja muotoillaan se taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden johtojatukseen nähden uudelleen. Aluekehityspolitiikassa tämä tarkoittaa paradigmanmuutosta, tasoittamiseen perustuvan ajattelun hylkäämistä ja kasvuorientoituneen aluekehitysjattelun vahvistamista.⁵⁹ Niukkojen voimavarojen reunaehdoissa tällainen johtojatatus edellyttää uudentyypisesti toimivalta aktiivoivalta, mahdollistavalta ja kestävä kehityksen sosiaalivaltiolta viiden välttämättömän peruspalvelun takaamista: nimittäin telekommunikaation, postin, energian, koulun ja terveyden.⁶⁰

Luettelo on mielenkiintoinen, mutta myös Suomen oloissa pätevä. Tässä ajattelussa palvelujen tarjoamisessa valtiolla olisi laaja toimintamallisto toteuttaa vastuunsa aktiivivana, mahdollistavana ja kestävä

59. Krappweis 2006.

60. Näin Kersten 2007, 341–342.

kehityksen sosiaalivaltiona keskuspaikka-seutu-konseptin muodossa. Sen mukaisesti alueet keskittäisivät voimansa tietyille sijaintipaikkakunnille (keskeisten palvelujen ja laitosten sijaintipaikkaklustereiksi) turvatakseen palveluista huolehtimismahdollisuutensa ja saavuttaakseen tätä kautta myös reuna-alueille kohdentuvaa heijastusvaikutusta.⁶¹ Monien palvelujen suhteen saavutettavuuden fyysiset tied tulevat pidemmiksi, mutta virtuaaliset tied lyhyemmiksi, nopeammiksi ja käytökelpoisemmiksi. Toisin sanoen keskuspaikkakunnat verkottuisivat reuna-alueidensa kanssa esimerkiksi koulu- ja terveydenhoitopalvelujen takaamiseksi. Kyse ei kuitenkaan olisi mistään hierarkkisesta keskus-alue-konseptista. Epäsymmetrisesti kasvavassa ja osin kuihtuvassa yhteiskunnassa on hierarkiakysemykset ratkaistava tapauskohtaisesti. Jäykkä hierarkiatasojen standardisointi ja normittaminen johtaisi pelkästään soveltumattomiin ratkaisuihin palvelujen takaamisen suhteen. Tarvitaan yhteistyön tiivistämistä eri toimijoiden kesken.⁶² Sen ohella tarvitaan siis alueellisesti hyvinkin erilaisia palvelujen organisointitapoja.

Yksittäisten kunnallisten toiminta-alueiden erilaisuuden johdosta ei ole mitään yleispätevää keinoa enempää kuin kokonaisvaltaista strategiaakaan ikääntymiskehityksestä seuraaviin sopeutumisongelmiin. Mutta nämä yksittäisten kunnallisten toimintojen väliset erot eivät kuitenkaan ole yksin syynä siihen, että patenttilääkkeiden etsintä on tuomittu epäonnistumaan. Ennemmin syynä tähän ovat epäyhtenäiset alueelliset olosuhteet ja vaatimukset, jotka sulkevat yhtenäisten ratkaisujen mahdollisuuden pois. Kaavamainen kunnan kokoon rajoittuva ajattelu ei voi tarjota ulospääsyä ikääntymisestä aiheutuviin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Juuri tällaisen helpon tien puuttuminen tekee kunnille välttämättömäksi havaita erilaiset ohjauskeinot, erilaiset strategiat ja mahdolliset säätelykeinot ikääntymiskehityksen hallinnassa. Vasta tämä tietämys antaa kunnalle kyvyn valita paikallisiin oloihin soveltuvan sopeuttamisstrategian ja samalla tarttua toimeen puutteellisista prognooseistakin huolimatta askel askelelta.⁶³

61. Priebs 2004, 596–597.

62. Kersten 2007, 344, Möttönen – Niemelä 2005, 206 ja Katajamäki 2007.

63. Bauer – Büchner – Gründel 2006, 20.

Aktivoivan, mahdollistavan ja kestävän kehityksen periaatetta toteuttavan valtion olisi eräiden näkemysten mukaan hylättävä tyhjiin ammennetun hyvinvointivaltion normitettut rutiinit ja asetettava toimimaan joustavien toimintamuotojen mukaisella toimintapolitiikalla. Tämä tarkoittaa erityisesti ns. governance-konsepteja, jotka verkottavat intermediäärin, välittävän tilan valtion, yksityistalouden ja kansalaisyhteiskunnan kesken.⁶⁴ Olennainen piirre tässä on ”good governance”-ajattelun valtiolta edellyttämä yhteistyö ulkoisten partnerien kanssa.⁶⁵ Valtion vastuu on toisin sanoen uudentyypisten, joustavien konseptien kehittäminen perhe- ja kaupunkipolitiikkaan, sosiaaliturvajärjestelmiin ja julkisiin palveluihin sosiaalisen koheesion edistämiseksi kutistuvassa yhteiskunnassa. Samalla sen on myös kehitettävä minimistandardit keskeisille hyvinvointipalvelualueille.⁶⁶ Tämä merkitsee käytännössä monilla aloilla poliittiselle päätöksentekokoneistolle epämieluisaa nykyisen normijärjestelmän purkamista ja jopa palvelutasovaatimusten keventämistä. Tämä tehtävä on huomattavasti haasteellisempi kuin perinteinen normi- ja valvontaohjaus. Tätä tehtävää edesauttava julkinen keskustelu ja sen tueksi tarpeellinen tutkimus ovat omassa maassamme vasta alkuaskelten vaiheessa.

64. Kersten 2007, 344–345. – Ks. Linna et al 2007, 4: ”Yksityisellä sektorilla kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua on jo pitkään haettu verkostomaisilla toimintatavoilla, joissa tehokkuus löytyy keuhkeisesti työnjaosta, pitkäaikaisista kumppanuuksista, toimijoiden välisestä oppimisesta sekä sopivasta sekoituksesta suurtuotannon ja erikoistumisen etuja. Uusi alueellisen palveluklusterin toimintalogiikka voisi perustua palvelutuotannon uuteen mosaiikkiin, jolle perustan luovat nämä yritysmaailmassa jo tunnetut käytännöt. Yksityisen sektorin toimintatavat eivät tietenkään sellaisinaan sovi julkiselle sektorille, mutta tiettyjä hyviä ajatusmalleja sieltä voi varmasti löytää.”

65. Esim. Bauer – Biwald – Dearing 2003, 278 ja Priebs 2004, 597. Ks. myös Euroopan unionin neuvoston päätös 6.10.2006 (2006/702/EY) yhteisön koheesiopolitiikan strategisista suuntaviivoista (16): ”Hyvä hallinto on kaikilla tasoilla oleellisen tärkeää, jotta koheesiopolitiikan täytäntöönpanossa onnistuttaisiin. Strategisissa suuntaviivoissa olisi otettava huomioon laaja-alaisen kumppanuuden merkitys kehitysstrategioiden muotoilussa ja täytäntöönpanossa, sillä se on tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että monitahoisia strategioita voidaan hallita onnistuneesti; suuntaviivoissa olisi myös otettava huomioon laadun ja tehokkuuden tarve julkisella sektorilla.”

66. Krappweis 2006.

Kuntien roolin keskeisyys tunnustettu

Suomen kansallisessa Lissabonin strategian toimenpideohjelmassa tuodaan perustellusti esille se seikka, että uudistusten toteuttamiseen tarvitaan laajaa sitoutumista. Edellytysten tälle todetaan olevan suotuisat, koska ”keskushallinnon ja paikallishallinnon välisellä yhteistyöllä on Suomessa vakiintunut asema”. Edelleen vahvuutena todetaan hyvin toimivan kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin rooli Lissabonin ohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. ”Avoimeen vuoropuheluun perustuva kansalaisyhteistyö lisää sosiaalista pääomaa, sosiaalista koheesiota ja luottamusta, ja tukee siten yhteiskunnan innovatiivisuutta ja kykyä uudistua.”⁶⁷

Hallintovaliokunta on nostanut esille asiasta antamassaan lausunnossa kunnallisen itsehallinnon roolin:

”Valiokunta korostaa kansallisen toimenpideohjelman lähtökohtana talouden, työllisyyden ja sosiaalisen koheesion keskinäistä riippuvuutta. Hyvinvointipalveluiden, tasa-arvon, vahvan perusturvan ja turvallisuuden merkityksen voidaan arvioida tulevaisuudessa kasvavan, ja näistä huolehtiminen on jatkossakin Suomen kilpailukyvyyn kannalta yksi keskeisistä tekijöistä. Kansallisen toimenpideohjelman toimenpiteet koskevat monin tavoin kuntasektoria. Valiokunta korostaa valtion ja kuntasektorin keskusteluyhteyden ja yhteistyön merkitystä kansallisen toimenpideohjelman toteuttamisessa ja seurannassa. Tämä myös parantaa mahdollisuuksia nykyistä laaja-alaisempaan arviointiin julkisen sektorin roolista kilpailukykytavoitteiden toteuttamisessa.”⁶⁸ Paikallistason merkitys ja erityisesti edellä viitattu kaupunkiseutujen tärkeä rooli nostetaan perustellusti esiin myös valtioneuvoston 20.12.2007 hyväksymissä aluekehittämisen valtakunnallisissa tavoitteissa: ”Suurilla kaupunkiseuduilla on kaksoisrooli: ne ovat oman alueensa vetureita ja kansantalouden moottoreita. Verkostoituminen vahvistaa menestymismahdollisuuksia ja luo uusia haasteita. Verkos-

67. Lissabonin strategia – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008, s. 12.

68. HaVL 48/2006 vp.

toituminen on samalla iso haaste maantieteelliseen alueeseen pohjautuvalle politiikalle ja siinä avainasemassa oleville toimijoille.”

Edellä viitatussa kansallisessa Lissabonin strategian toimenpideohjelmassa tavoite on edelleen yksiselitteinen: ”Hallituksen aluepoliittisena tavoitteena on sosiaalinen ja alueellinen tasapaino, jonka saavuttamiseksi eroja alueiden kehittämisedellytyksissä kavennetaan myös työmarkkinoiden osalta. Tavoitteisiin pyritään ohjelmaperusteisen aluepolitiikan avulla.”⁶⁹ Tavoitteen oikeellisuudesta tuskin vallitsee erimielisyyttä. Sen sijaan tavoitteen toteuttamiseksi käytössä olevat keinot voivat rajallisuutensa⁷⁰ vuoksi pian osoittaa tarpeelliseksi myös edellä esitettyjen uudelleenarviointien välttämättömyyden. Merkitseekö jonkinlaista paradigmanmuutosta myös valtioneuvoston 20.12.2007 hyväksymien aluekehittämisen valtakunnallisten tavoitteiden (2007 – 2011) tavoitelausuma, jonka mukaan aluekehittämisellä pyritään turvaamaan eri alueilla asuvan väestön ”hyvän elämän edellytykset asuinpaikasta riippumatta”. Mutta voivatko hyvän elämän tekijät muodostua myös muista elementeistä kuin yhdenvertaisten julkisten palveluiden saatavuudesta?

69. Lissabonin strategia – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008, s. 61.

70. Ks. esim. Kauppinen – Karhu 2002, 281. Ks. samoin OECD:n maakatsaus 2005 s. 41: ”Tämä erityinen Suomen aluekehittämismalli perustuu konsensuksen etsimiseen ja näyttää toimineen tähän saakka melko tehokkaasti. Nyt mallin lisääntyvä monimutkaisuus on kuitenkin nostanut esiin kysymyksiä, kuinka kestävä se voi olla.”

20. YHTEENVETOA

Tarkastellessaan vuonna 1999 toteutetun perustuslain uudistuksen merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta toteaa Aulis Pöyhönen, että kunnallista itsehallintoa on maassamme tutkittu aivan liian vähän.¹ Tämän näkemyksen paikkansapitävyyttä on syytä vielä seuraavaksi tarkastella. Äkkikuulemalta se voi nimittäin vaikuttaa yllättävältä.

Vähittäin, asteittain tapahtuvat muutokset ovat usein sellaisia, että niiden etenemiseen ei kiinnitetä huomiota.² Yht’äkkiä muutokset ovat kuitenkin edenneet vaiheeseen, jossa vasta ongelmat kyetään havaitsemaan. Kunnan asema, johon kansallisen lainsäätäjän ohella on vaikuttanut tosiasiallinen hallinnon kehitys, tarjoaa tästä esimerkin. Kunta on keskeinen julkisen hallinnon toimija kansalaisen kannalta. Suomen julkisen hallinnon viimeaikainen kehityslinja ilmentää selvää siirtymistä hierarkkisesta hallinnosta yhteistoiminnalliseen ja palvelevaan hallintoon. Tausta tälle on informaatioteknologian nopeassa kehityksessä, mikä on tehnyt mahdolliseksi alueperusteisten toimivaltarajojen ylittämisen. Sen johdosta kunnat voisivat tehdä ongelmitta

1. Pöyhönen 2001, 872.

2. Kyse on eräänlaisesta ”salamitaktiikan” mukaisesta kehityksestä: vähittäin tapahtuviin ”siivutuksiin” ei kiinnitetä huomiota, kunnes sitten ollaan tilanteessa, jossa ei ole leikattavaa.

yhteistyötä, ilman että välttämätöntä olisi perusteellisen kuntarakennereformin tai lainsäädännön muutoksen aikaansaaminen.³

Irtaantuminen valtiosäännön mukaisesta muodollisesta hierarkiasta nojaa perustuslain joustavien normien väljään ja oikeusvaltiollisia rajoja koettelemaan tulkintaan, neuvotteluiden ja muiden informaalistien ohjausmuotojen väljään sääntelyyn lain tasolla sekä sähköiseen hallintoon ja verkostoitumiseen.⁴ Kunta on yhä tiiviimmin kytkeytynyt tähän hallintomaailmaan. Kunnallisen itsehallinnon valtiosääntöinen asema kuitenkin nojaa kunnan tietynasteiseen riippumattomuuteen, eurooppalaisessa ajattelussa autonomiaan, valtiokoneistosta. Tämän riippumattomuuden rajat ovat vaarassa muuttua uudessa hallintotavassa merkityksettömmiksi. Jotkut voivat pitää tällaista muutosta jopa tavoiteltavana. Suomalaisen (ja järjestelmämme perustana olevan mannereurooppalaisen) kunnallisen itsehallinnon kannalta muutos kuitenkin merkitsisi ongelmallista tradition katkeamista. Aiheellisesti onkin esimerkiksi itävaltalaisessa tarkastelussa katsottu, että julkisen hallinnon täytyy ponnistella asemansa vahvistamiseksi verkostomaisessa moninaisten suhteiden kentässä. Tämä edellyttää yhtäältä tehokkaita rakenteita, jotka ovat ohjattavissa pitkäjänteisesti tavoitteisiinsa. Toisaalta on vahvistettava kansalaisia ja muita osallistahoja kohtaan tunnettavaa vastuuntuntoa, mikä voidaan saavuttaa olennaisimmilta osin luovasti käytetyillä Governancen elementeillä. Tämän saavuttaminen vaatii loppujen lopuksi molempia: Public Managementia, laajennettuna Governancesta ulossuuntautuneilla näkemyksillä, joita hallinnon tehokkuus ajankohtaisten yhteiskunnallisten kehityskulkujen kontekstissa asettaa.⁵

Erityisen vaaralliselta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on alkanut näyttää ideologinen ja kulttuurinen muutos, jossa kunnan toimintaa on siirretty yritysmäisen toimintatavan suuntaan. Tällainen muutos olisi varsin hyvin ymmärrettävissä kunnan suoritushallinnon, konkreettisen palvelutuotannon suhteen. Ongelmalliseksi tilanne muuttuu, kun sama ideologia ulotetaan kuntaan kokonaisuudessaan ja

3. Henneke 2006, 81.

4. Kulla 2010, 94.

5. Prorok et al 2011, 6.

unohdetaan kunnan muut funktiot: kunta demokraattisen osallistumisen areenana, kunta paikallisyhteisönä, kunta alueensa kehittäjänä tai kunta paikallisen kulttuurin vaikuttajana.

Edellä on vuoden 1995 kuntalain sisältöön uuden julkisjohtamisideologian vaikutuksesta sisällytettyjä osioita tarkasteltu varsin kriittisessä valossa. Tuolloisen säätämistilanteen mukaisessa ajatteluilmapiiirissä ja muutosten kaikista (sivu)vaikutuksista tietämättä uudistukset vaikuttivat tarpeellisilta. Uuden kunnallishallinnon peruslain uudistaminen on vuonna 2011 käynnistynyt, nyt jälleen täysin uudenslaisiin toiminnallisiin tarpeisiin. On valitettavaa, että tutkimuksellinen perusta tälle työlle on monin osin riittämätön. Tutkimusta kyllä on, mutta kuntatutkijoiden orientoituminen on voittopuolisesti suuntautunut kunnan palvelufunktion kehittämiseen angloamerikkalaisten liikkeenjohto-oppien mukaiseen suuntaan. Tämän varjoon on jäänyt kunnan muu toiminta ja muut funktiot, samoin kuin kansanvalta- ja tehokkuusvaatimusten yhteensovittaminen mannereurooppalaisen hallinto- ja kunnallisoikeudellisen perustan huomioon ottavalla tavalla. Kuntalain säätelämän kunnan toimintajärjestelmän muotoilu uuden julkisjohtamisopin ja sen sovellutusten mukaisella ideologialla ei ole mahdollista, koska siinä on kyseessä sen laatuinen kompleksinen konsepti, jonka soveltuvuus olemassa olevien kuntarakenteiden optimointiin ei ole osoittautunut oikeaksi. Näiden konseptien istutuksen ja edelleen kehittämisen asemesta tarpeen olisi ennemminkin tiivis tieteidenvälinen tutkimus, joka ulottuisi oikeudellisten, politologisten, taloustieteellisten ja yhteiskuntatieteellisten aspektien huomioonottamiseen.⁶

Onko suomalainen hallinto – ja samalla erityisesti kunnallinen itsehallinto – kadottanut juurensa, joihin itsehallinto nojaa ja eksynyt erilaisesta oikeus- ja hallintomaailmasta tarjoiltujen ideologioiden valtavirtaan? Onko samalla kadotettu ”vanhaan” hallintoon olennaisina osina kuuluneet hyveet, kuten oikeus- ja säännösidonnaisuus, suoritusten varmistus, sitoutuminen yleiseen hyvään ja etuun ja hierarkkinen ajattelu? Sanonta ’ken menee naimisiin ajan hengen kanssa, voi jo

6. Behrndt 2003, 548.

huomenna olla leski' pätee hallinnon uudistamiseenkin.⁷ Valtiot, samoin kuin kaupungit ja kunnat, ovat historiansa tuotteita. Varhemmat tavat johtaa, ohjata, organisoida ja kohdata kansalaisia elävät vaikeasti muutettavissa olevissa julkisissa organisaatorakenteissa, rutiineissa, yhteistyömuodoissa ja odotuksissa. Kulloisetkin uudistuspyrkimykset kohtaavat erilaisia traditioita ja historioita. Tässä on selitys sille, että eri puolilta maailmaa tulevat uudistusideat saavat erilaisia ilmauksia ja johtavat erilaisiin tuloksiin eri olosuhteissa. Käytännössä tästä seuraa, että uudet organisointitavat, toimintatavat ja ohjaustavat sekoittuvat aiempien kanssa.⁸

"Uudessa" hallintoajattelussa on innostuttu virkamiesmäisen toiminnan sijaan suuntautumaan yritysmäisesti toimivan, yksityisoikeudellisen managerin johtokuvaan. Hallintoyksiköiden ei pidä enää toimia normein ohjattuina, vaan yleispiirteisien puitteista sopivin sopimuksin ja tulosten perusteella ohjattuina. Onko unohdettu se, että virkakunnasta voi odottaa managerimäisyyttä vain siinä tapauksessa, että sille on olemassa edellytykset?

Erityisen vaikea tehtävä on niin hallinto-oikeudelle kuin kunnallisoikeudelle sovittava yhteen jännitteinen suhde sääntelyn joustavoittamistarpeiden ja oikeusvaltiollisten turvaamistehtävien kesken.⁹ Vaatimuksella kunnallisen toiminnan demokraattisesta legitimitetistä on rajoittavaa vaikutusta organisaatiosta sääntelyyn.

Mutta tämän managerimäisyyttä koskevan vaatimuksen yhteyteen on välittömästi liitettävä tärkeä reunaehto: päätöksenteon hyväksytävyyden, legitimitetin vaatimus. Ruotsalainen Mats Andrén on todennut legitimitetin vaativan sekä "kylmiä" että "lämpimiä" arvoja. Tehokkuus on välttämätöntä, jotta luottamus kunnan hallintoon olisi

7. Henneke 1995, 1067.

8. Ahrne 1998, 158; samoin myös Lidström korostaa historiallinen perinnön merkitystä hallinnon muotoutumisessa, ks. Lidström 1995, 109-110.

9. Hoffmann-Riem 1994, 1390. – Kuten Kivelä on oikein havainnut, Suomen hallinnon uudistuspolitiikkaa luonnehtii kilpailu byrokratian (tässä tarkoitettuna demokraattisen hallinnon traditiona, jonka mukaan hyvä hallinto määritetään lähinnä hallintotapana, joka palvelee demokratiaa ja tasa-arvoa) ja managerismin (julkishallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta painottavan politiikan) kesken. Byrokraatia palvelee ensisijassa demokratiaa ja tasa-arvoa ja managerismi tuottavuutta ja tehokkuutta. Kivelä 2010, 28.

olemassa. Ei voi olla oikein, että kunnan asukkaiden varoja käytetään toimintaan, jota ei harjoiteta resursseja asiallisesti käyttämällä. Mutta legitimitetti vaatii myös sitä, että kunta on ”lämmiin” yhteisö, jossa ihmisillä on perustavaa laatua oleva yhteenkuuluvuuden tunne ja identifioituminen paikalliseen sosiaaliseen yhteisöön.¹⁰ Tähän perustuu myös Erlingssonin ja Ödalenin esittämä varoitus: ”Näemme riskin siinä, että teknokraattisilla pohdinnoilla ’suuruuden eduista’ ja ’taloudellisesta kantokyvystä’ ohjataan keskustelua kuntien tulevasta roolista yhteiskuntaorganisaatiossa, nimittäin sen tapahtuessa sellaisen pohdintojen kustannuksella, jotka koskevat oikeutta paikalliseen itsehallintoon.”¹¹

Kunnalla on siten myös toinen rooli palveluista vastaamisen ohella. Tämän kunnan ”toisen roolin” esillä pitäminen ei ole ainoastaan joidenkin ruotsalaisten idealistien haaveilua. Sillä on kaikupohjaa kaikissa vahvaan kunnalliseen, kansalaisten itsehallintoperusteiseen kunnallishallintoon nojaavissa maissa. Tässä ajattelussa mennään pidemmälle kuin mihin valtiokeskeiseen ”palvelukunta”-ajatteluamme nojaavassa ”paras”-ideologiassa ylletään. Se voidaan ilmaista esimerkiksi seuraavasti: ”Ihmiset voivat ja haluavat itse ja omissa pienissä elämänpiireissään ottaa hoitaakseen paljon enemmän vastuullista tehtäväsuoritusta kuin mitä politiikka ja hallinto heille suovat.”¹²

Asia ei ole menetänyt merkitystään talouden dominoinnin ja tehokkuusvaatimusten painottumisen johdosta. ’Tavoitelkaa kaupungin parasta’ – toimeksianto kunnan asukkaille sitoutumisesta yhteiskunnallisista ja poliittisista asioista huolehtimiseen, sitoutumiseen kanssaihmiisiin ja valtiolliseen yhteisöön. Kyse ei ole vallan harjoittamisesta, vaan lähimmäisten palvelemisesta. Joka aina vain toivoo, että joku toinen alkaa ensin, joutuu – kuten näytelmän narrit Godota odottaessaan – odottamaan turhaan. Tällä kristillisellä politiikan ymmärtämisellä on vähentymätön ajankohtaisuusarvonsa tänäkin päivänä. Juuri tänään tarvitsemme kansalaisia, jotka omasta vastuun- ja velvollisuudentunnonaan julkisiin asioihin palvelevat kanssaihmiisiään. Tämä saattaa

10. Andrén 2007, 116.

11. Erlingsson – Ödalen 2008, 49.

12. Bogumil – Kissler 1997, 30.

kuulostaa jonkun arkipäivän realismista irtaantuneen kauniilta päivä-unelta. Näkemys on kuitenkin peräisin Euroopan tällä hetkellä ehkä vaikutusvaltaisimmalta johtajalta, Saksan valtiovarainministeri Wolfgang Schäublelta¹³. Talous ja kansalaisaktiivisuus eivät ole vastakohtia, vaan tarvitsevat toisiaan. Mutta hallinnon rakenteiden, lainsäädännön ja poliittisen ilmapiirin on oltava vastaanottavainen ihmisten vastuuntunnon realisoimiselle. Tämä asettaa silloin tietyt reunaehdot myös kansalaisten itsehallinnon muodossa toimivien kuntien suuruudelle.

* * * * *

Olisiko liian vahva yhteenveto edellä tarkastellusta, jossa kunnallisen itsehallinnon sisältöön eri aikoina vaikuttaneita hallinnonuudistusaaltoja on tarkasteltu kriittisesti, todeta: itsehallinnon pahin vihollinen ei ole valtio, vaan trendi, muoti.¹⁴ Suomen kunnallishallinto on aina sen nykymuotoisen toteuttamisen alkuhetkistä ollut avoin kansainvälisille vaikutteille. Kun näin todetaan, voidaan samalla asettaa kyseenalaiseksi runsaasti esillä pidetty näkemys suomalaisen kunnallishallinnon omaperäisyydestä ja omalaatuisuudesta. Tällaisella väittämällä on todellisuuspohjaa vain pisteittäin, erityisesti hallinto-organisaation yksityiskohtia koskevasti. Omaperäisyydelle ei olennaisissa kunnallisen itsehallinnon kysymyksissä myöskään tulevaisuudessa ole suurta sijaa. Toisin kuin aiempina aikoina, kansainvälisten vaikutteiden omaksumiselle on nyt myös oikeudelliset sidonnaisuudet. Euroopan neuvoston jäsenenä Suomi on vuodesta 1989 lähtien sitoutunut noudattamaan ja myös edistämään sen peruskirjojen ja suositusten mukaisia arvoja ja periaatteita. Tämä koskee myös kunnallisen itsehallinnon toteuttamista ja toteuttamismuotoja maassamme. Eurooppalaisessa ajattelussa itsehallinnolla katsotaan tänä päivänä olevan myös itseisarvo kansan-

13. Schäuble 1995, 54.

14. Kuten Püttner 1994, 554.

valtaisessa yhteiskunnassa.¹⁵ ”Jos pitää itseään demokraattina, on myös puolustettava oikeutta vahvaan paikalliseen itsemääräämiseen.”¹⁶

Maamme kunnallishallintojärjestelmän erityispiirteet enempää kuin traditiokaan eivät ole sellaisia esteitä, jotka estäisivät lainsäädännön kehittämistä itsehallinnon vahvemman oikeussuojan, kansalaisten suorien sitovien vaikuttamiskeinojen vahvistamisen ja hallinnon poliittisen vastuunalaisuuden vahvistamisen suuntaan. Malleja, suosituksia ja vaihtoehtoja on, puuttuu tahtoa niiden sovellutukseen omaan lainsäädäntöömme.¹⁷

15. Esim. Tallberg 2005, 141, samoin Heuru – Mennola – Ryyänen 2010, 109. Euroopan neuvoston julkaisussa asia todetaan selkeästi: ”Without local democracy, democracy at a national (or indeed, international) level cannot thrive. These beliefs are given substance in the European Charter of Local Self-Government.” Pratchett – Lowndes 2004, 73.

16. Erlingsson – Ödalen 2008, 35.

17. Konkreettinen esimerkki on Utrechtissa marraskuussa 2009 allekirjoitetun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan lisäpöytäkirja, joka koskee kansalaisten oikeutta osallistua kunnan viranomaisten toimintaan. Lisäpöytäkirja täydentää paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Lisäpöytäkirjan voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 26/2011 vp) todetaan, ettei lisäpöytäkirjan hyväksyminen edellytä uusia viranomaistoimenpiteitä tai lainsäädäntöä. ”Lisäpöytäkirjan voimaantulo lähinnä korostaa jo olemassa olevaa valtion ja kuntien velvoitetta osallistumismahdollisuuksien ja -aktiivisuuden kehittämiseksi.” Lisäpöytäkirjan 2 artiklassa annetaan kuitenkin selkeä kehoitus ryhtyä toimenpiteisiin lisäpöytäkirjan periaatteiden suuntaisista toimenpiteistä: ”Sopimuspuolten on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta oikeus osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan voidaan panna täytäntöön.” Kuitenkin aiemmin on eri yhteyksissä todettu tarve osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan lainsäädännön kehittämiseen (esim. valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä, VNS 3/2002 vp.). Eduskunnan hallintovaliokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 10/2002 vp, s. 11) todennut yhteenvedona seuraavan: ”Lopuksi on syytä todeta, että meneillään on kansalaisten suoran osallistumisen edistämistä koskeva jatkuva prosessi, joka ei pääty selonteon käsittelyyn. Saadut kokemukset on muutettava käytännöksi ja otettava suunta kohti osallistumisen uutta aikaa.”

Lähteet

- Aarnio, Aulis: Oikeuden ontologiaa. Tieteessä tapahtuu 2/2010 s. 49–52.
- Ad nye veje – decentraliseringens muligheder og faldgruber. Kommunernas Landsförening – Finansministeriet. Köpenhavn 1991.
- AER: From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Summary and Conclusions. A study commissioned by the Assembly of European Regions (AER). May 2009.
- Ahrne, Göran (toim.): Stater som organisationer. Stockholm 1998.
- Allardt, Erik: Kuntien asema tulevaisuuden yhteiskunnassa. Suomen Kunnat 1973 s. 640–645.
- Almquist, Torsten: Edustuksellinen demokratia ja kansanvalta. Kanava 1/1979 s. 16–21.
- Almquist, Torsten: Itsenäisyys liittovaltiossa. Kirjassa: EU vaakalaudalla, toim. Thomas Wallgren s. 268–286. Keuruu 2002.
- Alström, Börje: Svenska kartan över regionkommuner ritas om. Rotary Norden 2/2011 s. 12–13.
- Altenbockum, Jasper von: Die Sondelinge im Norden. Frankfurter Allgemeine Zeitung 17.11.1999.
- Altwater, Elmar: Macht und Ökonomie. Soziale und ökonomische Entwicklung in Europa. Kirjassa: Brückenschlag ins 21. Jahrhundert s. 27–34. Toim. Reiner Braun et al. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta. Euroopan unioni, alueiden komitea. CdR 89/2009 fin.
- Andrén, Mats: Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden. Halmstad 2007.
- Andrén, Mats: Europa och den kommunala självstyrelsen. Kirjassa: Makten över kommunerna. Forskning om självstyrelse, hierarkier och nätverk s. 55–67. Sveriges Kommuner och Landsting, Solna 2008.
- Anter, Andreas: Georg Jellineks wissenschaftliche Politik. Positionen, Kontexte, Wirkungslinien. Politische Vierteljahresschrift 3/1998 s. 503–526.
- Arn, Daniel: Organisationsrecht und New Public Management. Ein Beitrag aus kommunaler Sicht. Kirjassa: Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz s. 283–296. Bern 1995.
- Arnim, Hans Herbert von: Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung? Deutsches Verwaltungsblatt DVBl. 15.6.1997 s. 749–761.
- Arnim, Hans Herbert von: Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung: Der Bürger: „Täter“ oder „Opfer“ auf der lokalen Ebene? Die Gemeinde 6/2001 s. 142–146.

- Baer, Susanne: „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat. Jus Publicum, Band 146. Mohr Siebeck, Tübingen 2006.
- Barlösius, Eva: Gleichwertig ist nicht gleich. Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006.
- Bauer, Hartmut – Huber, Peter M. – Sommermann, Karl-Peter: Demokratie in Europa. Verfassungsentwicklung in Europa 1. Mohr Siebeck. Tübingen 2005.
- Bauer, Helfried – Biwald, Peter – Dearing, Elisabeth: Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven. Wien 2003.
- Behrndt, Nils: Neues Verwaltungsmanagement und kommunales Verfassungsrecht. Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 22. Kiel 2003.
- Benoit-Rohmer, Florence – Klebes, Heinrich: Council of Europe law. Towards a pan-European legal area. Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005.
- Besson, Waldemar – Jasper, Gotthard: Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung. Bonn 1990.
- Borchert, Hartmut: Kommunale Selbstverwaltung – die örtliche Demokratie und ihre Verwaltung. Kirjassa: Demokratie in Schleswig-Holstein. Opladen 1998.
- Boysen, Sigrid: Netzwerke – Grundmodell einer neuen Ordnung? Freie Universität Berlin 2006.
- Brandt, Willy: Tie Berliiniin. Porvoo 1960.
- Breuer, Rüdiger: Zur Lage der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft. Die Verwaltung 3/2003 s. 271–291.
- Brocke, Hartmut – Karsten, Andreas: Zu einer gemeinsamen Kultur der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und kommunaler Politik und Verwaltung. Centre Francais de Berlin. Berlin 2007.
- Brotherus, K. R. : Suomen valtiollisen järjestyksen kehitys. Porvoo 1968.
- Buhse, Karl-Heinrich: Selbstverwaltung und Grenzen des Sozialstaates. Kirjassa: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft s. 1245-1258. Toim. Albert von Mutius. Heidelberg 1983.
- Bull, Hans Peter: *Privatisierung öffentlicher Aufgaben*. VerwaltungsArchiv 86/1995 s. 621-631.
- Bull, Hans-Peter: Die Zukunft des Beamtentums: zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. Die Verwaltung 2009 s. 1–26.
- Bull, Hans Peter (2008). Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit – Zugleich eine Anmerkung zur juristischen Methodenlehre. Das Deutsche Verwaltungsblatt 1, 1–11.
- Burg, Peter: Freiherr vom Stein – europäische und nationale Aspekte der Reform von Staat und Gesellschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Verwaltungs-Archiv 4/1995 s. 495–510.

- Burgi, Martin (2009). Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung. *Die Verwaltung* 2, 155–177.
- Büchner, Christiane – Musil, Andreas: Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit. Universität Potsdam. KWI Schriften 5. Potsdam 2011.
- CEMR: The Impact of Demographic Change on Local and Regional Government. Research Project. Council of European Municipalities and Regions. Brussels, May 2006.
- Council of Europe: 50 years of local and regional democracy. Wasserlone 2007.
- Czybulka, Detlef: Verwaltungsreform und Verwaltungskultur. Kirjassa: Der Verwaltungsstaat im Wandel s. 79–101. Toim. Merten, Detlef – Schmidt, Reiner – Rupert Stettner, Rupert. München 1996.
- Dahrendorf, Ralf: Huomisen Eurooppaan. Kirjayhtymä, Vaasa 1991.
- Dahrendorf, Ralf: Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Eine Politik der Freiheit für das 21. Jahrhundert. C.H.Beck, München 2003.
- Dalman, Lena – Linde, Helena – Ljung, Magnus – Petersén, Leif – Reuterfors Mattson, Irene – Torngren, Håkan – Wikell, Staffan: Kommunallagen med kommentarer och praxis. SKL KommentusMedia. Stockholm 2011.
- Delwing, Dieter – Windlin, Hans: "New Public Management": Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht. *ZBl* 4/1996 s. 183 – 203.
- Den offentlige sektor år 2000. Finansministeriet. København 1991.
- Di Fazio, Udo: Die Kultur der Freiheit. C. H. Beck, München 2005.
- Difu-Berichte 1/2009. Städte im europäischen Verfassungssystem. Berlin 2009.
- Dreier, Horst: Das Europa der Administrationen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 126, 4.6.2002.
- Emmerich-Fritsche, Angelika: Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Mehrebenensystem – Schutz der Kommunen? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2007/I s. 85–102.
- Engi, Lorenz: Governance – Umriss und Problematik eines staats-theoretischen Leitbildes. *Der Staat* 2008 s. 573–587.
- Eppler, Annegret: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2005, 620–631. Baden-Baden: Nomos.
- Eriksson, Ulf G.: Centralmakt eller regional demokrati. Kommentus Förlag, Köpenhamn 2002.
- Erlingsson, Gissur Ó – Ödalen, Jörgen: Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi. *Tidskrift för politisk filosofi* 2/2008 s. 35 – 52.
- Eskelinen, Heikki: Paikallisen kansanvallan puolesta. Helsinki 1974.
- Ettmayer, Wendelin: Finnland. Ein Volk im Wandel. Wien 1999.

- ETYK. Uutta Eurooppaa koskeva Pariisin peruskirja. Pariisi 1990. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/1991. Helsinki 1991.
- ETYK. Kööpenhaminan asiakirja 1989. Moskovan asiakirja 1991, Inhimillistä ulottuvuutta koskeva konferenssi. Geneven raportti 1991. Kansallisia vähemmistöjä käsittelevä asiantuntijakokous. Uskoasiainministeriön julkaisuja 6/1991. Helsinki 1991.
- Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Euroopan oikeusasiamies. Euroopan yhteisöt 2005.
- European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity. Adopted by the Congress on the occasion of its 15th Plenary Session in Strasbourg on 29 May 2008. Council of Europe Publishing 2009.
- Fettig, Wolfgang – Späth, Lothar (toim.): Privatisierung kommunaler Aufgaben. Nomos, Baden-Baden 1997.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Band. Allgemeiner Teil. Verlag C. H. Beck, Nördlingen 1966.
- Frank, Götz – Langrehr, Heinrich-Wilhelm (toim.): Die Gemeinde. Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber. Mohr Siebeck, Tübingen 2007.
- Freiburghaus, Dieter (toim.): Auf den Spuren des Föderalismus ... in der Schweiz und in Europa. Haupt 2002.
- Frotscher, Werner: Selbstverwaltung und Demokratie. Kirjassa: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft s. 127–148. Toim. Albert von Mutius. Heidelberg 1983.
- Galette, Alfons: Europäische Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung. Kirjassa: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft s. 1077–1104. Toim. Albert von Mutius. Heidelberg 1983.
- Gasser, Adolf – Menz, Ulrich: Gemeindefreiheit in Europa. Der steinige Weg zu mehr kommunaler Selbstverwaltung in Europa. Baden-Baden 2004.
- Gebhardt, Ihno: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Nomos Universitätschriften, Recht, Band 518. Baden-Baden 2007.
- Gren, Jörgen: Den perfekta regionen? En nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen. Studentlitteratur. Lund 2002.
- Göler, Daniel: Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung. Politische Vierteljahresschrift 2009 s. 75–79.
- Hakanen, Yrjö: Urho Kekkosen unohdettu väitöskirja. Poliitiikka 1/1983 s. 28–38.
- Hallberg, Pekka: Kunnallinen itsehallinto perusoikeutena. Puhe 21.11.2006 Oma kunta voimavarana -seminaarissa. <http://www.kho.fi/tulos-tus/37808.htm>
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallislaki. Juva 1991.

- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Juva 2009.
- Harisalo, Risto: Uusi kapitalismi. Paikallinen yrittäjyyskulttuuri ja taloudellinen hyvinvointi. OFFSET/PKK Oy 1988.
- Harisalo, Risto: Kuntien hallinnossa otettava oppia konsernihallinnosta. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 26.1.2006.
- Harisalo, Risto – Miettinen, Ensio: Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Vammala 2004.
- Harisalo, Risto – Rannisto, Pasi-Heikki: Julkinen hallinto yhteiskunnan rakentajana. Suomen Toivo -ajatuspaja. Hyvinkää 2010.
- Harju, Aaro: Puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudesta. Sivistysliitto Kansalaisfoorumi 2010.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinat. 7. uudistettu painos. Talentum, Jyväskylä 2007.
- Haveri, Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto, ACTA nro 124. Helsinki 2000.
- Haveri, Arto: Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1/2002 s. 4–19.
- Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliitto, Acta nro 224. Helsinki 2011.
- Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo: Valtionrakentaja. Valtiovarainministeriön historia 1. Helsinki 2009.
- Henneke, Hans-Günter: Die innere Kommunalverfassung – Zur künftigen Austarierung des Verhältnisses von effizienter Verwaltung, steuernder Vertretungskörperschaft und verstärkter Bürgerbeteiligung. Deutsches Verwaltungsblatt 1.10.1995 s. 1064–1069.
- Henneke, Hans-Günter: Zum Binnenleben der kommunalen Spitzenverbände. Der Landkreis 12/2005 s. 701–707.
- Henneke, Hans-Günter (toim.): Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 29. Boorberg, Bad Langensalza 2006.
- Henningsen, Manfred: Die politische Verfassung Europas. Merkur 5/1998.
- Herzog, Roman: Wie der Ruck gelingt. München 2005.
- Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala 2001.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Editra, Helsinki 2001 (Heuru 2001 a).
- Heuru, Kauko: Kunnallisen viran historiikki. Kirjassa: Kuntien oikeus itsehallintoon s. 27–39. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2002.

- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari Oyj, Jyväskylä 2001.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita, Helsinki 2008.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto on perusarvo. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2010 s. 107 – 109.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere University Press. Tampere 2011.
- Hidén, Mikael: Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjät. Kirjassa: Juhlaulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900. 3/9. 1975 s. 23–46. Vammala 1975.
- Hill, Hermann (toim.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Vorüberlegungen. Deutsches Verwaltungsblatt 24/1994 s.1381–1390.
- Hoffman-Riem, Wolfgang et al: Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Baden-Baden 1993.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang – Schmidt-Assmann, Eberhard – Vosskuhle, Andreas: Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I. C. H. Beck, München 2006.
- Hoffschulte, Heinrich: Die UNO-Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen. The UN Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities. Konrad-Adenauer-Stiftung, 88/2008. Sankt Augustin/Berlin 2008.
- Hoikka, Paavo: Maalaiskuntien hallintoasetuksen 125-vuotisjuhlaseminaarin avaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1990 s. 90–92.
- Holkeri, Katju (toim.): Eurooppalaiset hallinnot. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto. Helsinki 1995.
- Hollo, Erkki J.: Ympäristö oikeudellisessa ympäristössä. Lakimies 1/2008.
- Holmroos, Tom: Euroopan unionin tulevaisuuden haasteet alue- ja paikallis hallinnon kannalta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1998.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
- Holopainen, Toivo: Kunnallisen itsehallinnon perusteista ja perustuslain-suojasta Suomessa. Maalaiskunta 7/1969 380–363 (Holopainen 1969 a).
- Holopainen, Toivo: Kunnallishallinnon uudistaminen, tasa-arvo ja kansalaisten oikeusturva. Esitelmä tiedotus- ja keskustelutilaisuudessa vapaakuntakokeilusta 11.10.1988 (moniste).
- Horn, Hans-Detlef: Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus. Die Verwaltung 4/1993 s. 545–573.

- Hume, John: Minun näkemykseni alueiden Euroopasta. Euroopan alueet & kunnat. Alueiden komitean uutislehti nro 37/2002.
- Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Jyväskylä 1995.
- Häberle, Peter: Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa. Die Verwaltung 1/1992 s. 1–19.
- Isensee, Josef: Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates. Juristen-Zeitung 6/1999 s. 265–278.
- Jakobson, Max: Kohti uutta eurooppalaista järjestelmää? Kehityssuuntia ja ongelmia. Politiikka 1/1992 s. 5–10.
- Jann, Werner: Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung“, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, 33. Heft 3, 2000.
- Jansson, Jan-Magnus: Från Regeringsformen till Grundlagen. Helsingfors 2000.
- Jeffery, Charlie: Regionen und die Zukunft Europas. Reform-Spotlight 3, 2003. Bertelsmann Stiftung.
- Jonasen, Viggo: Kommunal självstyrelse i Danmark 1803 – 2006 – Mellan decentralisering och centralism. Kirjassa: Perspektiv på local och regional självstyrelse s. 51–60. Region Skåne och Västra Götaland-regionen. Kristianstad 2006.
- Juntunen, Pekka – Leinonen, Jaana (toim.): Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. University of Lapland. Rovaniemi 2007.
- Jussila, Osmo: Maakunnasta valtioksi. WSOY, Juva 1987.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero: Veli Merikoski oikeusajattelijana: piirteiden hahmottelua. Lakimies 5/2002 s. 699–717.
- Jääskinen, Niilo: Demokratia vai perusoikeudet. Kirjassa: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004 s. 101–118. Jyväskylä 2004.
- Kahl, Wolfgang: Die Staatsaufsicht. Tübingen 2000.
- Karpen, Ulrich: Hans Peters 1896–1966. Die Öffentliche Verwaltung 18/1996 s. 776–782.
- Karppi Ilari – Sinervo Lotta-Maria (toim.): Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto 2009.
- Karvonen, Lauri: ”Med vårt västra grannland som förebild“. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. Åbo 1981.
- Kaukovalta, K. V.: Suomen maalauskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Helsinki 1940.
- Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.

- Kekkonen, Urho: Tasavallan presidentin puhe maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29.3.1965 Kansallisteatterissa. Maalaiskunta 1965 s. 394–397.
- Kekkonen, Urho: Kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä. Haastattelu. Lakimies 6/1970.
- Kenntner, Markus: Zehn Jahre nach „Rastede“ – Zur dogmatischen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz. Die Öffentliche Verwaltung 17/1998 s. 701–712.
- Kersten, Jens: Demographie als Verwaltungsaufgabe. Die Verwaltung 2007, s. 309–345.
- Kirkinen, Heikki: Maakuntien Eurooppa ja Suomi. Otava, Keuruu 1991.
- Kivelä, Juhani: Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampere 2010.
- Kivinen, Olli: Euroopan vuosisata alkaa. WSOY, Juva 1999.
- Klages, Helmut: Gelingt das Experiment Demokratie? Konvergenz und Divergenz von Konzepten und Funktionsbedingungen der Demokratie im gesellschaftlichen Wandel. Kirjassa: Gemeinwohl und Verantwortung s. 695–718. Duncker & Humblot, Berlin 2004.
- Klinge, Matti: Euroopassa, Pietarissa. Otava, Keuruu 1993.
- Klinge, Matti: Savo, rajat, papukaija. Päiväkirjastani 2006–2007. Keuruu 2007.
- Klug, Friedrich – Fellmann, Ilan (toim.): Schwarzbuch Neoliberalismus und Globalisierung. IKW – Kommunale Forschung in Österreich Nr. 115. Linz 2006.
- Klug, Friedrich – Oberndorfer, Peter – Wolny, Erich (toim.): Das österreichische Gemeinderecht. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung Wien 2008.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1989.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (toim.): Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003.
- Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. Edita 2006.
- Kohti yhteistä hyvää. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispojen puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta. Maaliskuu 1999.
- Koivisto, Risto: Maakuntataso huomioon. Kirjassa: Paras tuoreeltaan tulkittuna s. 104–108. Kunnallisan alan kehittämissektori. Vammala 2006.
- Koivukoski, Eero: Kuntien itsehallinnon uhanalainen asema. Suomen Kunnat 1976 s. 1475–1477.
- Koivukoski, Eero: Kunnallinen itsehallinto tänään. XVII Kunnallispäivät 9.-11.6.1985 s. 59–67.
- Kolam, Kerstin: Kommunerna och friheten. Självstyrelsen i teori och praktik. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm 2007.

- Kolbe, Laura: Pohjoismainen kansalaisyhteiskunta. Puhe eduskunnan juhlaseminaarissa 13.5.2009.
- Krappweis, Stefan: Gleichwertige Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Teilräume. TU-Berlin 2006.
- Kuhlmann, Sabine: Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen: Benchmarking-Regime in Westeuropa. Die Verwaltung 2/2011 s. 155–178.
- Kull, Michael: EU Multi-level Governance in the Making. The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany. Department of Political Science. University of Helsinki. Acta Politica 32. Helsinki 2008.
- Kulla, Heikki: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Vammala 1980.
- Kulla, Heikki: Kirja-arvostelu Wolfgang Hoffmann-Riemin et al kirjasta Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Lakimies 7–8/1995 s. 1528–1530.
- Kulla, Heikki: Virallisen vastaväittäjän lausunto Jorma Rasinmäen väitöskirjasta Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Lakimies 7/1997 s. 1089–1121.
- Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Seitsemäs, uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2008.
- Kulla, Heikki: Hierarkiasta verkostoihin. Kirjassa: Avoin, tehokas ja riippumaton s. 83–94. Helsinki 2010.
- Kunnalliskomitean mietintö 1993:33. Kuntalaki. Helsinki 1993.
- Kuntaliiton EU-politiikka. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet. Normihanketyöryhmän ehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2011.
- Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Helsinki 2000.
- Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno: Kunnallislaki. Viides, uudistettu painos. Porvoo 1965.
- Küpper, Herbert: Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn. Berlin 2002.
- Kämmerer, Jörn: Verfassungsstaat auf Diät? Typologie, Determinanten und Folgen der Privatisierung aus verfassungs- und gemeinschaftsrechtlicher Sicht. Juristen-Zeitung 1996 s. 1042–1050.
- Köck, Heribert Franz: Recht in der pluralistischen Gesellschaft. Wien 1998.
- Köhler, Horst: „Reformen erleben – Reformen gestalten“. Puhe Freiherr-vom-Stein-Gesellschaftin 25.10.2007 Berliinissä järjestämässä vapaaherra vom Steinin syntymän 250-vuotisjuhlassa.
- König, Klaus: „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. Die Öffentliche Verwaltung 9/1995 s. 349–358.

- König, Klaus: Unternehmerisches oder exekutives Management – die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung. *Verwaltungs-Archiv* 1/1996 s. 19–37.
- König, Klaus: Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien. *Deutsches Verwaltungsblatt* 15.2.1997 s. 239–248.
- König, Klaus: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich. Acht Thesen. *Die Öffentliche Verwaltung* 7/1997 s. 265–268 (König 1997 a).
- König, Klaus: Herausforderungen an die Verwaltungswissenschaft im Zeichen der Europäisierung und Internationalisierung. *Kirjassa: Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung* s. 241–252. Toim. Siegfried Magira – Karl-Peter Sommermann. *Speyerer Forschungsberichte* 252. Speyer 2007.
- König, Klaus – Beck, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. *Zum Neuen Öffentlichen Management*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- König, Thomas – Mäder, Lars: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 3/2008 s. 438–463.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: *Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Jyväskylä* 2006.
- Laine, Jermu: Alexis de Tocqueville. *Demokratian ja vapauden moderni yhteen sovittaja*. Edita, Helsinki 1999.
- Langenfelt, Per: Svensk kommunalstyrelse och utländsk – en jämförelse. *Kirjassa: Kommunerna i förvandling* s. 226–252. Toim.: Gunnar Wallin et al. Uppsala 1968.
- Leino, Helena: *Yhteisöllisyyden muuttuva muoto. Kommunitarismikeskustelu 1990-luvun Saksassa. Tampereen yliopisto. Tampere* 1999.
- Leisner-Egensperger, Anna: Direktive Beratung von Gemeinden durch die Aufsicht: Gefahren für Autonomie und Rechtsschutz? *Die Öffentliche Verwaltung* 18/2005 s. 761–770.
- Lidström, Anders: Mellan integration och separatism: Kommunernas roll i Europa. *Kirjassa: Lokal demokrati – Möjlighet eller hot* s. 92–111. Svenska Kommunförbundet, Falköping 1995.
- Lindman, Sven: *Paikallinen itsehallinto. Kirjassa: Yhteiskuntatieteiden käsikirja* s. 444–446. Keuruu 1963.
- Lokal demokrati – Möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen. Svenska Kommunförbundet, Falköping* 1995.
- Luomala, Anne – Puumala, Tuomo: Budjetit – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus? *Kunnallisanalyyttinen kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 78. Sastamala* 2010.
- Lüder, Klaus: ”Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?“ – Einige Anmerkungen zur aktuellen Verwaltungsreformdiskussion - . *Die Öffentliche Verwaltung* 3/1996 s. 93–100.

- Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1993.
- Maakuntahallinto. Maakuntahallinnon Päivä Lappeenranta 4.6.1984. Maakuntaliittojen Keskusliitto 1984.
- Makkonen, Kaarle: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. Lakimies 1964 s. 778–784.
- Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.
- Makkonen, Kaarle: Tutkimus kunnan asemasta. Virallisen vastaväittäjän lausunto Toivo Holopaisen väitöskirjasta Kunnan asema valtiossa. Lakimies 1969 s. 467–480.
- Mann, Thomas – Püttner, Günter: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1. Grundlagen und Kommunalverfassung. Springer, Heidelberg 2007.
- Manninen, Ari: Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Kunnallisan kehittämisiäitiö. Porvoo 2010.
- Marcusson, Lena: Mot en ny kommunalrätt. On den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet. Göteborg 1992.
- Masing, Johannes: Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht. Kirjassa: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I (Wolfgang Hoffmann-Riem – Eberhard Schmidt-Assmann – Andreas Vosskuhle) s. 391–492). München 2006.
- Maurer, Hartmut: Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Deutsches Verwaltungsblatt 19/1995 s. 1037–1046.
- Menger, Christian-Friedrich: Entwicklung und Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit. Kirjassa: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft s. 25–40. Toim. Albert von Mutius. Heidelberg 1983.
- Mennola, Erkki: läisyysnäytelmä nimeltä maakuntahallinto. Suomen Kuvalehti 4/1984 s. 72–74.
- Mennola, Erkki: Uudistuuko kunnallishallinto: vapaakuntakokeilun ja hallinnon kokeilutilanteen arviointia tutkijan näkökulmasta. Kirjassa: Vuosi vapaakuntakokeilua s. 36–40. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1990. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1990.
- Mennola, Erkki: Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. Tampere 1990 (Mennola 1990 a).
- Mennola, Erkki: Euroopan todelliset vaikuttajat. Johdatus kuntien ja maakuntien Eurooppaan. Helsinki 1991.
- Mennola, Erkki: Kunta yksityisoikeudellisenä toimijana. Kirjassa: Kuntien oikeus itsehallintoon s. 56–71. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2002.
- Mennola, Erkki: Käsitteet selväksi kansanäänestyksestä. Kirja-arvio. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2009 s. 204–205.

- Mennola, Erkki: Kulosaaren ilta. K. J. Ståhlberg ja kunnallisen itsetekemisen loppunäytös. Studium Europa Oy. Tallinna 2010.
- Merikoski, V.: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- Merikoski, V.: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1968.
- Merikoski, V.: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Suomen Hallitusmuoto 1919–19/7–1969. Porvoo 1969.
- Merikoski, Veli: Tietoa Sveitsin hallitusjärjestelmästä. Lakimies 6/1980 s. 540–557.
- Modeen, Tore: Den finländska kommunalförfattningsreforen 1865–1873 – Mot bakgrund av den svenska reformen 1862. Kirjassa: Kommunalrätt i utveckling, toim. Gunnar Bramstäng s. 55–66. Lund 1988.
- Modeen, Tore: Suomen ensimmäinen kunnallissäädos. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1990 s. 96–102.
- Modeen, Tore: Kunnallisoikeuden kehitysnäkymiä. Lakimies 2/1996 s. 232–237.
- Modeen, Tore: Vertailevaa kunnallisoikeutta. Lakimies 1/2006 s. 77–82.
- Moisio, Antti: Paikallinen julkistalous muutoksessa: Pohjoismaiden näkökulma. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2010. Helsinki 2010.
- Molander, Per (toim.): Staten och kommunerna. Angered 2003.
- Molander, Per – Stigmark, Kerstin (toim.): Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn. Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag. Södertälje 2005.
- Montin, Stig: Privatiseringsprocesser i kommunerna – teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel. Statsvetenskaplig Tidskrift 1/1992 s. 31–57.
- Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2. painos. Juva 2007.
- Müller, Georg: Funktionen der Rechtssetzung im modernen Staat. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 3/1996 s. 97–114.
- Mäenpää, Olli: Näkökohtia kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen soveltamisalasta kunnallishallinnossa. Lakimies 4/1981 s. 331–353.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. Vammala 1981 (Mäenpää 1981 a).
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus 1990-luvulla. Lakimies 7/1997 s. 977–998.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. WSOY 2003.
- Mäenpää, Olli: Lausunto Sini Sallisen väitöskirjasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2007 s. 231–242.
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka: Vapauden aika? Suomen kuntaliitto, Acta nro 34. Helsinki 1994.
- Möller, Maik: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009.

- Möttönen, Sakari – Niemelä, Jorma: Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu 2005.
- Naschold, Frieder: The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Ministry of Labour. Helsinki 1995.
- Niemi-Iilahti, Anita: Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaaliaikainen. Idealityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinassa. Vaasa 1992.
- Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.
- Niemivuo, Matti: Kuntajaon muuttamista koskevia oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan ongelmia. Lakimies 5/1983 s. 591–613.
- Niemivuo, Matti: Euroopan neuvosto ja hallinnon kehittäminen. Kirjassa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005 s. 204–218. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuna N:o 15. Joensuu 2005.
- Niemivuo, Matti: Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Edita, Helsinki 2008.
- Nikula, Paavo: Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirja. Kirjassa: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004 s. 238–247. Jyväskylä 2004.
- Nummela, Juhani: Valtio – kunta -suhteen kiikkulauta: Muistumia 90-luvulta ja näkyjä tulevast. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001 s. 53–58.
- Nummela, Juhani – Rynnänen, Aimo: Kuntahallinnon vaihtoehdot. Lakimiesliiton Kustannus. Jyväskylä 1993.
- Nummela, Juhani – Rynnänen, Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1996.
- Näsi, Salme – Keurulainen, Juha: Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 20. Vammala 1999.
- OECD:n maakatsaus Finland. 2005.
- OECD Public Governance Reviews: Finland Working Together to Sustain Success. OECD 2010.
- Oel, Hans-Ulrich: Die Bevölkerungsentwicklung und ihre Auswirkungen auf staatliche Organisation und staatliches Handeln. Kirjassa: Die Zukunft des öffentlichen Sektors (Herrmann Hill, Hrsg.) s. 113–122. Baden-Baden 2006.
- Offe, Claus (toim.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Campus, Frankfurt am Main 2003.
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita. Helsinki 2007.
- Ossenbühl, Fritz – Lange, Klaus: Grundlagen des Verwaltungsrechts. Die Verwaltung 2007 s. 125–140.
- Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki 1990.

- Parviainen, Mervi: Tasa-arvoa laskimella. Tutkimus tasa-arvolain kiintiösääntöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa. Helsinki 2006.
- Paulsson, Ingvar – Riberdahl, Curt: Den kommunala självstyrelsen och lagen. Kommentus, Kristianstad 1992.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 2005.
- Pernthaler, Peter: Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union – 25 Grundsätze. Institut für Föderalismus. Wien 2000.
- Perusoikeuksien vahvistaminen Euroopan unionissa. On aika toimia. Perusoikeuksia käsitelleen asiantuntijaryhmän raportti. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöt 1999.
- Perusoikeuskomitean mietintö. KM 1992:3. Helsinki 1992.
- Petersen, Niels: Braucht die Rechtswissenschaft eine empirische Wende? Der Staat 2010 s. 435–455.
- Pienkuntakomitean mietintö. KM 1965: A1. Helsinki 1965.
- Pihlajaniemi, Toivo: Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisan kehittämissääntöön tutkimusjulkaisut, nro 53. Vammala 2006 (verkkopublication).
- Pratchett, Lawrence – Lowndes, Vivien: Developing democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe's acquis. Council of Europe Publishing 2004.
- Priebs, Axel: Das zentralörtliche System als Beitrag zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Der Landkreis 10/2004 s. 595–597.
- Privatisierung in Städten und Gemeinden. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Heft 49. Göttingen 1994.
- Promberger, Kurt – Bernhart, Josef (toim.): Leitlinien der kommunalen Verwaltungsentwicklung. Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Band 9. Wien 2004.
- Prorok, Thomas – Oberascher, Wolfgang – Maimor, Alexander: Vom Gewährleistungsstaat zum verantwortlichen Staat. Public Management in Österreichs Städten. Kirjassa: Forum Public Management 2/2011 s. 4–6. KDZ, Wien.
- Pulma, Panu: Kuntien itsehallinto, paikallinen demokratia ja valtio. Kirjassa: Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009 s. 232–249. WS Bookwell Oy, Porvoo 2009.
- Püttner, Günter: Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung. Eine grundsätzliche Besinnung. Die Öffentliche Verwaltung 13/1994 s. 552–558.
- Pöyhönen, Aulis: Vapaakuntakokeilun synty – vapaakuntatyöryhmän mietintö. Julkaisussa: Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen liikkeellelähtö s. 14–18. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1988. Helsinki 1988.
- Pöyhönen, Aulis: Kommunalförvaltningens renässans via Europa. Finsk Tidsskrift 9–10/1990 s. 624–635.

- Pöyhönen, Aulis: Kunnallisen itsehallinnon kansainväliset sopimukset. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1990 s. 121–131 (Pöyhönen 1990 a).
- Pöyhönen, Aulis: Subsidiariteettiperiaate Euroopan neuvoston Euroopan kunnallissopimuksessa. Lakimies 1995 s. 1461–1465.
- Pöyhönen, Aulis: Kirja-arvostelu Kauko Heurun teoksesta Uusi kuntalaki. Lakimies 5–6/1996 s. 950–964.
- Pöyhönen, Aulis: Kuntaudistuksen koko kuva. Vapaa sana. Ilta-Sanomat 15.8.2000.
- Pöyhönen, Aulis: Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? Lakimies 5/2001 s. 872–875.
- Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Jyväskylä 1997.
- Raunio, Tapio – Saari, Juho (toim.): Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon. Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Reichard, Christoph: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin 1994.
- Rinken, Alfred: Alternativen zur Privatisierung. Das selbständige Kommunalunternehmen als Organisationsform der kommunalen Daseinsvorsorge am Beispiel der kommunalen Krankenhäuser. Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Band 73. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2008.
- Rinken, Alfred: 60 Jahre Grundgesetz: Verfassungsstaatlichkeit im Spannungsfeld von Zivilgesellschaft, Markt und Politik. NordÖR Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 11/2009 s. 433–437.
- Roellecke, Gerd: Verwaltung und Verwaltungsrecht. Die Verwaltung 1/1996 s. 1–15.
- Rommelspacher, Thomas: Einheitliche und gleichwertige Lebensverhältnisse. Heinrich-Böll-Stiftung 26.8.2004. <http://www.kommunale-info.de/infotehk/2320.asp>
- Rommi, Pirkko: Tienhaarassa – Nuoren Arwidssonin poliittinen toiminta. Kirjassa: Adolf Ivar Arwidsson. Näkijä ja tekijä s. 9–24. Toim. Mauno Jokipii. Pieksämäki 1992.
- Roslin, Bertil: Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006. Edita 2006.
- Roth, Dieter: Partizipative Demokratie. Kirjassa: Gemeinwohl und Verantwortung s. 761–778. Duncker & Humblot, Berlin 2004.
- Ruge, Undine: Eine konservative Vision – das „Europa der Regionen“. Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaften, joulukuu 2004.
- Ruin, Olof: EU och subsidiaritetsprincipen. Nordisk Administrativt Tidskrift 4/1994, 261–269.
- Rusi, Alpo: Integraation edellytyksenä terve kansalaisyhteiskunta. Etelä-Suomen sanomat 30.9.1991.
- Rytkölä, Olavi: Kunnallisen itsehallinnon periaate ja sen soveltaminen Pohjoismaissa. Maalaiskunta 15/1968 s. 968–975.

- Rytkölä, Olavi: Kuntajaoituksen muuttamisen edellytyksistä voimassaolevan ja säädettävän lain kannalta. Kirjassa: Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900–3/9–1975 s. 93–100. Vammala 1975.
- Rytkölä, Olavi: Kuntajakolaki. Vammala 1978.
- Rytkölä, Olavi: Kunnan ja valtion suhteen oikeudellinen perusta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1979 s. 394–402.
- Ryynänen, Aimo: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Vammala 1986.
- Ryynänen, Aimo: Uuteen kunnallislakiin – kuntien Suomeen. Tampere 1992.
- Ryynänen, Aimo: Kriisikuntalaki ja kunnallinen itsehallinto. Lakimies 7/1994 s. 898–914.
- Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus Oy, Tampere 1999.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita, Helsinki 2004.
- Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 44. Vammala 2004 (Ryynänen 2004 a).
- Ryynänen, Aimo: Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere University Press. Tampere 2008.
- Ryynänen, Aimo: Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Helsinki 2009.
- Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki: Eurooppalainen mallikunta. Edita, Helsinki 2006.
- Ryynänen, Aimo – Vesikkala, Ari: Vapaat kunnat. Vapaakuntakokeilu sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin näkökulmasta. Itsehallintoprojektin julkaisuja 2/1993. Helsinki 1994.
- Saint-Ouen, Francois: Denis de Rougemont & L'Europe des Régions. Geneve 1998.
- Saladin, Peter: Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt. Bern 1995.
- Samardzic, Slobodan – Fleiner, Thomas (toim.): Föderalismus und Minderheitsproblem in multiethnischen Gemeinschaften. Freiburg 1995.
- Sandberg, Siv: Kuin kaksi marjaa? Kunnat Pohjoismaissa. Finlands kommunaltidningens liite 6/2010.
- Sauri, Pekka: Poliittikan psykologia. Juva 2002: WS Bookwell Oy.
- Sauri, Pekka: Suomen demokratisoiminen. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Vammala 2003.
- Schaffarzick, Bert: Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Bad Langensalza, Boorberg 2002.
- Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

- Schmidt-Assmann, Eberhard – Hoffmann-Riem, Wolfgang (toim.): Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft. Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts, Band 10. Baden-Baden 2004.
- Schmitz, Thomas: Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union. *Europarecht* 5/2004 s. 691–713.
- Schuppert, Gunnar Folke: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? *Der Staat* 2008 s. 325–358.
- Schuppert, Gunnar Folke: Governance-Forschung: Versuch einer Zwischenbilanz. *Die Verwaltung* 2/2011 s. 273–289.
- Schwarting, Gunnar: Der Deutsche Städtetag wird 100. Die organisierte Interessenvertretung der Kommunen im 20. Jahrhundert. *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 58/2005 s. 458–465.
- Schäfer, Ingeborg-Eleonore: Kontrakte als Steuerungsmodell für die öffentliche Verwaltung. Erfahrungen aus Neuseeland. *Die Verwaltung* 2/1998 s. 241–255.
- Schäfer, Thomas: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. *Neue Schriften des Deutschen Städtetages* 74. Stuttgart 1998.
- Schäuble, Wolfgang: Und der Zukunft zugewandt. Der Goldmann Verlag, München 1995.
- Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011. Helsinki 2011.
- Siedentop, Larry: Warum wir eine neue politische Klasse in Europa brauchen. *Merkur* 1/2002 s. 13–25.
- Siedentopf, Heinrich: Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Wissenschaft oder Kunst? *Die Verwaltung* 4/1992 s. 427–435.
- Siedentopf, Heinrich: Zur permanenten Strukturreform der deutschen Verwaltung. Freiherr vom Stein zum 250. Geburtstag. *Die Politische Meinung* Oktober 2007 s. 55–58.
- Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki. WSOY, Vantaa 2000.
- Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna. Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Hässleholm 2005.
- Självstyrets mervärde – Argument för den lokala och regionala demokratin. Utgiven av Ansvarsprojektet i samarbete med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. 2003.
- Snellman, J.V.: Kunnallislaitoksen uudistamisesta (1860). *Kootut teokset* VI s. 430–440. Porvoo 1929.
- Snellman, Johan Vilhelm: Saksan matka 1840–41. *Suomalainen reportteri postivaunujen Euroopassa*. Keuruu 2001.
- Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. *Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki 1966.
- Stahl, Gerhard: Neues Regieren in Partnerschaft: Das Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance in der EU. Kir-

- jassa: Jahrbuch des Föderalismus 2010 s. 426–434. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Nomos, Baden-Baden 2010.
- Stein, Ekkehart: Demokratie durch Gemeindeselbstverwaltung. Kirjassa: Die Gemeinde (tim. Götz Frank – Heinrich-Wilhelm Langrehr). Tübingen 2007.
- Stein, Freiherr vom: Denkschrift Steins „Über die Einrichtung der ländlichen und städtischen Gemeinde- und Bezirks- oder Kreis-Verfassungen“, Nassau 10. Oktober 1815. Briefe und amtliche Schriften s. 431–434. Toim. Manfred Botzenhart, V. nide, Tübingen 1964.
- Stenvall, Jari: Käsikyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistöön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Tampere 2000.
- Stern, Klaus: Ein Beitrag zur Inpflichtnahme des Staates für die Optimierung der Grundrechte. Kirjassa: Dimensionen des modernen Verfassungsstaates. Symposion zum 60. Geburtstag von Karl Korinek s. 1–20. Wien 2002.
- Stjernquist, Nils: Den kommunala självstyrelsen – i backspegeln och bortom nästa vägkrök. Svenska Kommunförbundet. Sundbyberg 2000.
- Stjernquist, Nils – Magnusson, Håkan: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. Civildepartementets forskningsdelegation. Ds 1988:36. Stockholm 1988.
- Strandberg, Urban: Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket. Kirjassa: Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd s. 135–149. Statens offentliga utredningar SOU 2007:93. Expertgruppsrapport. Stockholm 2007.
- Stürer, Bernhard: Verfassungsfragen der kommunalen Funtionalreform. Deutsches Verwaltungsblatt DVBl. 1./15.1.1980 s. 22–25.
- Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Helsinki 1928.
- Ståhlberg, K. J.: Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. Lakimies 1939 s. 474–477.
- Sutela, Marja: Suora kansanvalta kunnassa. Kauppakaari OYJ, Jyväskylä 2000.
- Sutela, Marja: Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. Oikeus 4/2001 s. 418–436.
- Szabó, Gábor: The forms of decentralization in a unitary state with special regard to the role and functions of local self-government. Kirjassa: Public administration in Hungary s. 54–68. Budapest 1992.
- Takala, Anu – Karppi, Ilari: Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere 2003.

- Tallberg, Pontus (toim.): Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna. Hässleholm 2005.
- Talvitie, Juha: Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisan kehittämissäätiö, Polemia. Vammala 2000.
- Temmes, Markku: Kirja-arvio Ari Salmisen tutkimuksesta Hallintovertailun metodologia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001 s. 59–61.
- Temmes, Markku: Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Verkkojulkaisu: <http://www.mv.helsinki.fi/home/psaukkonen/netbook/electures/temmes.htm>
- Temmes, Markku: Suomen hallintopoliitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. Hallinnon tutkimus 3/2008 s. 69–79.
- Thieme, Werner: Über die Notwendigkeit einer Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Die Öffentliche Verwaltung 18/1996 s. 757–764.
- Tiihonen, Seppo: Kymmenen haastetta valtiolle. Kuinka julkisen vallan tulisi vastata globalistumiseen. Kanava 1/2001 s. 20–24.
- Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki. Edita. Helsinki 2005.
- Tiitinen, Seppo: Eduskuntatyön uudistuminen. Kirjassa: Suomen ja kansanvallan haasteet s. 58–81. Edita. Helsinki 2008.
- Tiihonen, Paula: Hallintovallan pikkupilarit. Hallintoa koskevasta ajattelusta, opetuksesta ja tutkimuksesta. Frankfurt 1992.
- Tiihonen, Seppo: Hallitusvalta. Hallintohistoriakomitea. Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo: Suomalainen hallitsemismalli – juuret ja kehitys. Kirjassa: Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009 s. 10–37. WS Bookwell Oy, Porvoo 2009.
- Tocqueville, Alexis de: Demokratia Amerikassa. Gaudeamus Kirja. Tampere 2006.
- Torngren, Håkan: Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1/2004 s. 39–61.
- Treffer, Christian: Zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Der Staat 2/1996 s. 251–270.
- Tuikka, Timo J.: ”Kekkosien konstit”. Urho Kekkosien historia- ja politiikkakäsitykset teoriasta käytäntöön 1933–1981. Jyväskylä 2007.
- Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Porvoo 2004.
- Tuori, Kaarlo: Käsitteiden sotatiedettä: Carl Schmitt Weimarissa. Kirjassa: Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Turun yliopisto, Turku 2005.
- Turkka, Tapani: Valtiosääntöuudistus ja parlamentarismi. Kirjassa: Demokratia ja poliittinen osallistuminen s. 180–199. Toim. Jyrki Käkönen ja Jukka Paastela. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tampere 2006.
- Unruh, Georg-Christoph von: Kommunale Selbstverwaltung – ein Recht im Wandel von Staat und Gesellschaft. Stadt und Gemeinde 1/1995 s. 19–24.

- Uoti, Asko: Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Kirjassa: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006 (toim. Jukka Kuitalahti – Seppo Penttilä) s. 339–377. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos. Tampere 2006.
- Utrecht Declaration. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. “Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change”. 16th Session, Utrecht, 16–17 November 2009. MCL-16(2009)12 Final.
- Vapaakuntatyöryhmän mietintö. Komiteamietintö 1987:2. Helsinki 1987.
- Vosskuhle, Andreas: Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft. Die Verwaltung 1999 s. 545–554.
- Vosskuhle, Andreas: Hugo Preuss als Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus. Der Staat 2/2011.
- Wahl, Rainer: Der Konstitutionalismus als Bewegungsgeschichte. Der Staat 4/2005 s. 571–594.
- Wallerath, Maximilian: Die Änderung der Verwaltungskultur als Reformziel. *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften* 33 (2000) 351–378.
- Wallerath, Maximilian: Steuerung des Wandels durch kommunale Gebiets- und Funktionalreformen. *Die Öffentliche Verwaltung* 8/2011 s. 289–299.
- Wetterberg, Gunnar: Den kommunala självstyrelsen. Avesta 2004.
- Wiberg, Matti: Miten paljon EU vaikuttaa Suomen normituotantoon? <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2995.pdf>
- Wiegand, Marc André – Zabel, Benno: Der demokratische Verfassungsstaat zwischen Ideal und Wirklichkeit. Anmerkungen zum Freiheitsverständnis der Moderne. *Der Staat* 1/2011 s. 73–101.
- Wieland, Joachim: Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe. *Die Verwaltung* 3/1991 s. 343–353.
- Winkler, Günther: Der Europarat und die Verfassungsautonomie seiner Mitgliedstaaten. Wien 2005.
- Witte, Kirsten – Osner, Andreas: Kommunen schaffen Zukunft. Grundsätze und Strategien für eine zeitgemäße Kommunalpolitik. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.
- Wollmann, Hellmut: Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence. Wüstenrot Stiftung, Berlin 2008.
- Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wüstenrot Stiftung, Berlin 2008 (Wollmann 2008 a).
- Ylemmän asteen itsehallinto ja maan jakaminen lääneihin ja maakuntiin. Komiteamietintö N:o 13/ 1923. Helsinki 1923.

- Ylikangas, Heikki: Miksi oikeus muuttuu: laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana. Juva 1983.
- Ylikangas, Heikki: Suomalaisen kansanvallan tila ja tulevaisuus. Yliopisto 28/1990 s. 7–12.
- Ylönen, Ari: Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Kirjassa: Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet s. 29–42. Toim. Harri Melin ja Jouko Nikula. Tampere 1993.

Kirja auttaa ymmärtämään kunnallishallinnon nykytilaa ja sen ongelmia lähtemällä kunnallisen itsehallinnon historiallisista juurista, kehityksestä ja viimeaikaisista muutoksista. Kirja tarkastelee suomalaista kunnallishallintoa osana yleiseurooppalaista, kansainvälistä kehitystä. Kirjassa korostuu kunnallisen itsehallinnon rooli ja merkitys sekä historiallisesti että nykytilanteessa.

Kirjan keskeinen anti on mannereurooppalaisen kunnallishallinto-keskustelun tuominen suomalaisen lukijan tietoisuuteen. Tätä tunnetaan maassamme aivan liian vähän, vaikka järjestelmämme nojaa läheisesti mannereurooppalaiseen itsehallintotraditioon, joka on myös Euroopan neuvoston eri suosituksissa vahvasti vaikutteiden antajana.

Kirja sisältää myös selkeän sanoman suomalaisen kunnallisen itsehallinnon kehittämistarpeista. Siksi sillä on tärkeä ajankohtaisarvo vireille saatettujen kuntarakenne- ja lainsäädäntöuudistusten johdosta.

Aimo Rynänen on Tampereen yliopiston kunnallisoikeuden professori. Hän on toiminut kuntien ja alueiden eurooppalaisissa yhteistyöelimissä samoin kuin valtion kunnallista toimintaa koskevissa kehittämis- ja lainsäädäntö-hankkeissa.

KUNNALLISHALLINNON KANSAINVÄLISET VAIKUTTEET

Aimo Rynänen

ISBN 978-951-44-8672-2



9 789514 486722



**TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS**

Kansi Mikko Reinikka | Albert Hall

